CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

CONSEJERO PONENTE (E): MILTON CHAVES GARCÍA

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

Referencia: Medio de control de nulidad
Radicación: 11001-03-24-000-2021-00323-00 (25835)
Demandante: Ministerio de Comercio Industria y Turismo
Demandado: William Antonio Vélez Uribe

Temas: Licencia de importación para vehículos usados con servicio superior a 15 años. Requisitos.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

La Sala decide sobre la nulidad de la Licencia nro. 22146563-30042018, del 18 de mayo de 2018, mediante la cual la demandante concedió autorización al demandado para la importación de un vehículo usado, previamente importado en la modalidad de importación temporal a largo plazo[1].

ANTECEDENTES PROCESALES

Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad, previsto en artículo 137 del CPACA (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011), la entidad demandante solicita que se declare la nulidad de la Licencia de Importación nro. 22146563-30042018, del 18 de mayo de 2018, para lo cual invocó como normas vulneradas los artículos 156 del Decreto 2685 de 1999 (Estatuto Aduanero); 12 y 16 del Decreto 925 de 2013; y 1.º, 2.º y 3.º de la Resolución nro. 544 de 2017, bajo el siguiente concepto de violación (índice 2):

Expuso que, de acuerdo con el artículo 3.º de la Resolución nro. 544, del 28 de marzo de 2017, para conceder la licencia de importación de vehículos clasificados en la subpartida arancelaria 8705.10.00.00 que fueron usados por más de 15 años, se requiere que el interesado demuestre que la mercancía se encuentra bajo la modalidad de importación temporal o que, habiendo finalizado esta clase de importación, se encuentra en zona franca; y que, en el caso, confirió la autorización que contiene el acto demandado, con fundamento en la declaración de importación nro. 482013000335973-5, que, al serle presentada con la solicitud de licencia de importación, traía como fecha de levante el 16 de septiembre de 2013, con el objeto de afirmar que la mercancía aún estaba amparada en la importación temporal a largo plazo (*i.e.* por cinco años), pero que, después de expedir el acto demandado, constató por intermedio de la DIAN que en el sistema de presentación de las declaraciones de

[1] El auto del 09 de septiembre de 2021 admitió la demanda de nulidad contra acto de contenido particular, bajo la excepción del ordinal 3.º del artículo 137 del CPACA, por razones de presunta afectación grave al orden público, político, económico, social o ecológico (índice 12, del repositorio informático Samai).

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/evalidador

importación de esa autoridad («*Siglo XXI*») la mencionada declaración de importación había sido alterada, porque tenía modificada la fecha de levante, que en realidad correspondía al 15 de septiembre de 2011, de modo que el plazo de finalización de la importación temporal, en realidad, había expirado y no se cumpliría el requisito que exige el ordenamiento para conceder la licencia de importación. Por tanto, planteó que la autorización de importación concedida con fundamento en la declaración de importación falsificada afectaba gravemente el orden público, económico y social y advirtió que la presunta falsificación indujo a error al funcionario que emitió la autorización.

Contestación de la demanda

El extremo pasivo no contestó la demanda.

Trámite para sentencia anticipada

Por auto del 19 de julio de 2022, el magistrado sustanciador determinó la procedencia del trámite de sentencia anticipada previsto en el artículo 182A del CPACA, por tratarse de un litigio sobre un asunto de puro derecho (índice 47).

Alegatos de conclusión

La actora reiteró lo planteado en el escrito de demanda (índice 52). El demandado guardó silencio. El ministerio público solicitó anular el acto demandado, para lo cual adujo que, aunque no se había demostrado un fraude para obtener la licencia demandada, lo cierto era que la declaración de importación presentada era inconsistente respecto de la que se encontró en el sistema informático de la aduana, lo cual era suficiente para anular los actos (índice 61).

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1- La Sala decide, en única instancia, la demanda de nulidad contra la Licencia de Importación nro. 22146563-30042018, del 18 de mayo de 2018, mediante la cual la entidad demandante concedió autorización al extremo pasivo para la importación de un vehículo usado, teniendo como sustento la declaración de importación que, a juicio de la actora, fue alterada para aparentar que la presentación de la solicitud, a partir de la cual se confirió la licencia acusada, cumplía con el requisito de que la mercancía aún estaba amparada en una importación temporal cuyo plazo no había finalizado. Así, corresponde determinar si la licencia se otorgó con fundamento en el documento falso que aportó el importador, circunstancia que configuraría un caso de afectación grave al orden público, económico y social.

2- Es de advertir que, mediante auto del 09 de septiembre de 2021, se admitió la demanda de nulidad contra un acto de contenido particular, bajo la excepción del ordinal 3.º del artículo 137 del CPACA, por razones de presunta afectación grave al orden público, político, económico, social o ecológico (índice 12). Para la Sala, la procedencia excepcional del medio de control de nulidad contra actos de contenido particular se acredita con las razones que justifique la demandante para acudir a la jurisdicción bajo dicho medio de impugnación, con la exigencia de hacerlo dentro del plazo de cuatro meses siguientes a la notificación del acto particular, como ocurriría de haberse demandado en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. En esta oportunidad, la actora, a la luz del ordinal 3.º *ibidem,*

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/evalidador

señaló que la licencia de importación se obtuvo por medios ilegales, en tanto que, presuntamente, la solicitante falsificó la fecha de levante de la declaración de importación temporal con el ánimo de que esa fecha diera aún vigencia a esa modalidad de importación y así obtener la autorización para importar vehículos usados, de manera que la referida licencia estaría vulnerando el ordenamiento interno, lo que afectaría el orden público y económico del Estado.

3- Según la actora, la declaración de importación nro. 482013000335973-5, que la demandada presentó en abril de 2018 para adelantar el trámite de la solicitud de la licencia de importación según las previsiones del artículo 3.º de la Resolución nro. 544, del 28 de marzo de 2017, con la cual se autorizó el ingreso al territorio aduanero nacional un automotor bajo la modalidad de importación temporal a largo plazo (*i.e*. cinco años) para reexportación en el mismo estado (conforme a la letra *b.* del artículo 143 del Decreto 2685 de 1999), fue falsificada con el ánimo de cambiar el número del formulario, así como el número y la fecha de obtención de levante de la mercancía para afirmar que esa actividad se llevó a cabo el 16 de septiembre de 2013, estando vigente la importación temporal[2], de manera que se cumplían las exigencias requeridas para que fuera concedida la licencia de importación en cuestión el 18 de mayo de 2018. Su contraparte no contestó la demanda.

4- El juicio promovido recae sobre la validez de la licencia con la cual se habilitó la importación definitiva de un automotor usado al territorio aduanero nacional, cuestión sobre la cual el ordenamiento fija los parámetros expuestos a continuación.

4.1- Si bien en las operaciones de comercio exterior la regla general es el régimen de libre importación, respecto de algunas mercancías está consagrado un régimen de importación con licencia previa, bajo el cual se requiere la comprobación de la autorización de ingreso de la mercancía antes de adelantar los trámites de importación. En lo que atañe a la importación de automotores, tras la suscripción del Convenio de Complementación para el Sector Automotor, del 16 de septiembre de 1999 –vigente a partir del primero de enero de 2000–, el gobierno colombiano se comprometió con los demás países andinos suscriptores del instrumento a importar vehículos nuevos –incluidas partes, piezas nuevas sin reconstruir o reacondicionar–, del año, modelo, en que se realiza la importación o del siguiente, todo con el ánimo de garantizar condiciones mínimas de seguridad, protección del medio ambiente, la defensa del consumidor y de la propiedad industrial. Consecuentemente, el gobierno ha adoptado la exigencia de licencia previa para la importación de vehículos usados, siendo relevante al caso la regulación que sobre esa clase de licencias adoptó el Decreto 925 de 2013, según el cual podría emitirse dicha autorización en el caso de vehículos usados con un tiempo de servicio inferior o igual a 15 años (letra *b*. del artículo 16 *ibidem*), pero empleados por fuera de la red de carreteras y que se ubiquen en las subpartidas arancelarias 8705.10.00.00, 8705.20.00.00, 8705.40.00.00 y 8705.90.90.00. Esta norma fue desarrollada por la Resolución nro. 544, del 28 de marzo de 2017, cuyo artículo 3.º, además de reproducir lo señalado en la letra *b*. del artículo 16 del Decreto 925 de 2013, agregó que respecto de aquellos vehículos usados clasificados en las anotadas subpartidas arancelarias que tuvieron un servicio de uso superior a los 15 años, la declaración de importación temporal con la cual hubiesen ingresado al país será el instrumento de consulta y soporte para evaluar y decidir la solicitud de la licencia de importación, siempre que al inicio de la vigencia de la resolución en cita el vehículo estuviere amparado en una declaración de importación temporal o hubiere finalizado dicha modalidad en zona franca.

[2] Así, conforme al artículo 156 del Decreto 2685 de 1999 en la versión que entonces se encontraba en vigor, considerando que el artículo 251 del Decreto 390 de 2016 no rigió al ser derogado por el Decreto 1165 de 2019.

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/evalidador

4.2- A su vez, respecto de la modalidad de importación temporal a largo plazo, para reexportación en el mismo estado, dispone la letra *b*. del artículo 143 del Decreto 2685 de 1999 que su plazo máximo es de cinco años, «*contados a partir del levante de la mercancía*», luego del cual el usuario deberá modificar la modalidad de importación para darle finalización a la eventualidad de la temporalidad antes del vencimiento del plazo de la importación temporal (artículo 150 *ibidem*).

4.3- En el caso que se juzga, el solicitante de la licencia de importación invocó el amparo de lo previsto en el inciso 2.º del artículo 3.º de la Resolución nro. 544 de 2017, según el cual los vehículos concebidos para ser usados fuera de carretera, con un tiempo de servicio superior a 15 años y clasificados en la subpartida 8705.10.00.00, podrían obtener la licencia de importación, siempre que estuviesen amparados en la declaración bajo la modalidad de importación temporal a largo plazo cuya finalización aún no hubiera acaecido. En ese contexto, la fecha del levante de la mercancía era relevante para la comprobación de que aún no había finalizado el plazo de vigencia de la modalidad de importación temporal, cuyo incumplimiento hubiese significado la negación de la licencia de importación y, consecuentemente, la imposibilidad de legalizar la mercancía.

5- A efectos de comprobar si en verdad la declaración de importación temporal allegada habilitaba a tramitar la licencia de importación de la mercancía, resultan relevantes las siguientes piezas que obran en el expediente (todas ubicadas en el índice 2):

(i) Copia de la Licencia de Importación nro. LIC-22146563-30042018, aprobada el 18 de mayo de 2018, con vigencia hasta el 17 de mayo de 2019. En esta se relaciona como importador a la persona demandada en este proceso; se describe en el campo de solicitudes especiales: «*nos acogemos a la Resol. 544 de 2017 para finalización de temporal a ordinaria*»; y se especifica que la mercancía se encuentra clasificada en la subpartida 8705.10.00.00, que se trata de un tractocamión con grúa, modelo 2001, fabricado en ese mismo año.

(ii) La declaración de importación nro. 482013000335973-5 bajo la modalidad temporal de largo plazo del tractocamión con grúa usado, marca Iveco, color blanco, modelo MH440 E35 T, serial nro. WJMM1VPN00C098504, año del modelo 2001, fabricado en ese mismo año, presentada para tramitar la solicitud de la licencia de importación acusada e indica como fecha de presentación y aceptación el 13 de septiembre de 2013; como número de levante 482013000297308, de fecha 16 de septiembre de 2013.

(iii) Oficio del 29 de abril de 2019, del director de Comercio Exterior, con el cual le informó a la directora de Gestión de Aduanas acerca de las presuntas adulteraciones de fechas de levante de las declaraciones de importación que se presentan como soporte de solicitud de licencias de importación en el régimen de importación de licencia previa.

(iv) Comunicación del 25 de julio de 2019 del subdirector de Gestión de Fiscalización Aduanera, con la cual le informó al director de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que comparó las declaraciones informadas por dicha entidad con las que reposan en el aplicativo Siglo XXI y corroboró que existían diferencias respecto a la fecha de levante de la declaración de importación que sustentaba la Licencia de Importación nro. 22146563-30042018.

(v) Copia de la declaración de importación nro. 482011000335973-5 bajo la modalidad temporal de largo plazo del tractocamión con grúa usado, marca Iveco, color blanco, modelo MH440 E35 T, serial nro. WJMM1VPN00C098504, año del modelo 2001, fabricado en ese

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/evalidador

mismo año obtenida del aplicativo *Siglo XXI*, dispuesto por la autoridad aduanera para la presentación de las declaraciones de importación. En su contenido se evidencia que el vehículo importado es el mismo respecto del cual se solicitó licencia de importación, porque señaladamente el número de serie y características coincide; el año del formulario es 2011; la fecha de presentación y aceptación es del 13 de septiembre de 2011; y la fecha del levante indica que dicha operación de comercio exterior se llevó a cabo el 15 de septiembre de 2011, bajo el número 482011000297306; datos que no concuerdan, en el año y número del formulario, número y fecha de levante y fecha de aceptación, con lo consignado en la copia de la declaración de importación que fue presentada al ministerio en la solicitud de licencia de importación.

(vi) Pese a que la demandante afirma que allegó copia de la denuncia penal contra la parte demandada del actual proceso, en el expediente no se encuentra dicho documento.

6- De acuerdo con los hechos anteriormente descritos, la Sala comprueba que, tras los hallazgos de la Dirección de Comercio Exterior y la aduana, fueron obtenidas las copias de dos declaraciones de importación respecto del mismo vehículo que decía amparar la mercancía importada por el demandado bajo la modalidad de importación temporal a largo plazo, bienes de capital, pero que al compulsarse guardan diferencias en el número y año del formulario, fechas de presentación y aceptación; y el número de levante de la mercancía, ya que mientras la impresa desde el aplicativo *Siglo XXI* de la DIAN identificada con el nro. 482011000335973-5 señala como fecha de presentación el 13 de septiembre de 2011 y de levante el 15 de septiembre de 2011, aquella copia de la declaración de importación que se adjuntó a la solicitud de licencia de importación identificada con nro. 482013000335973-5 indica como fecha de presentación el 13 de septiembre de 2013 y de levante el 16 de septiembre de 2013. Agréguese que el año y el número del formulario de esta última declaración difiere del registrado en la declaración descargada desde el aplicativo de presentación de declaraciones de importación de la autoridad aduanera.

7- Como constata directamente la Sala, las diferencias puestas en conocimiento entre las autoridades encargadas de los trámites de la operación de comercio exterior sometida a importación, evidencian que una de las copias de la declaración de importación sufrió alteraciones que se adecuaban a la necesidad de acreditar que la modalidad de importación temporal a largo plazo no había culminado para la fecha –abril de 2018– en que se solicitó al ministerio emitir la licencia de importación para adelantar el trámite de legalización de la importación con fines de finalizar la modalidad. El hecho de que sea la autoridad aduanera la que lleva la gestión administrativa de los canales de presentación de las declaraciones de importación y que la declaración incorporada en dicho repositorio, diligenciada mecánicamente, contenga datos que no coincidan con los consignados en la copia presentada ante el ministerio -relativos al número y año del formulario y las fechas de presentación y levante-, llevan a inferir que fue la declaración con la cual se obtuvo la licencia de importación la que sufrió adulteraciones con finalidades de inducir a error a las respectivas autoridades en relación con el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 3.º de la Resolución nro. 544, del 28 de marzo de 2017, para autorizar la importación del vehículo usado en cuestión, el cual, en realidad no se encontraría amparado en una declaración de importación temporal vigente.

Al respecto, esta corporación ha señalado (en la sentencia del 08 de octubre de 2021, exp. 61348, CP: Jaime Enrique Rodríguez Navas) que ese tipo de manipulaciones en los documentos obedece a una falsedad documental, en su vertiente de falsedad material, que implica la creación total o la alteración del contenido del documento, que da lugar a la carencia de eficacia de la prueba. Desvirtuada la integridad del documento fundamento de

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/evalidador

la solicitud que dio lugar a la expedición del acto demandado, concluye la Sala que la autorización concedida en la licencia acusada estuvo influenciada equivocadamente en la apariencia que el falsificador quiso darles a los hechos y que debe rectificarse mediante la anulación del acto demandado, en tanto se evidencia la afectación del orden público. Prospera el cargo de nulidad.

8- En esas condiciones, la Sala encuentra demostrada la afectación del orden social y económico que establece el artículo 137.3 del CPACA, invocado por la demandante a efectos de la procedencia excepcional del medio de control de nulidad simple contra actos particulares, pues, de mantenerse los efectos jurídicos del acto se estaría convalidando el que los importadores obtengan licencias de importación con base en documentos cuya producción, presuntamente, atentó contra la fe pública como bien jurídico tutelable; y la legalización de la situación de los vehículos importados con base en documentos alterados, convalidaría el desconocimiento de acuerdos comerciales internacionales, cuyo cumplimiento se circunscribe al orden económico del Estado.

9- Por último, no se condena en costas, conforme con lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA.

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

FALLA

1. **Declarar** la nulidad de la Licencia de Importación nro. 22146563-30042018, del 18 de mayo de 2018, mediante la cual el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo concedió autorización a la demandada para la importación de un vehículo usado importado, mediante la modalidad de importación temporal a largo plazo en el año 2011, en la declaración identificada con formulario nro. 482011000335973-5.

2. Sin lugar a condena en costas en el presente medio de control de nulidad.

3. **Reconocer** personería a Nicolás Zapata Tobón como apoderado de la demandante, en los términos del poder conferido (índice 57).

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

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

(*Firmado electrónicamente*)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Presidente

(*Firmado electrónicamente*)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(*Firmado electrónicamente*)
MILTON CHAVES GARCÍA

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/evalidador