



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/validador>

Radicado: 11001-03-24-000-2021-00398-0

Demandante: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo



SC 5780-6

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA

Bogotá D.C., veinte (20) de octubre de dos mil veintidós (2022)

Referencia: Medio de control de nulidad
Radicación: 11001-03-24-000-2021-00398-00 (26241)
Demandante: MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO
Demandado: GLOBAL COMERCIALIZADORA DE LLANTAS Y MAQUINARIA LTDA

Temas: Nulidad contra la Licencia de importación No. 400006172-2019118N del 18 de enero de 2019, expedida por el Comité de Importaciones del Ministerio de Comercio Industria y Turismo. Licencia de importación. Vehículos usados con servicio superior a 15 años. Requisitos. Falsedad material.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

La Sala decide el medio de control de nulidad instaurado por el MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO contra la Licencia No. 400006172-2019118N del 18 de enero de 2019, expedida por el Comité de Importaciones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, por la cual se concedió licencia a la Sociedad Global Comercializadora de Llantas y Maquinaria Ltda., para la importación de un vehículo usado con más de quince años de servicio.

DEMANDA

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 137 numeral 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de Contencioso Administrativo, formuló mediante apoderado ante esta jurisdicción las siguientes pretensiones:

“3.1. Que se declare la nulidad de la licencia No. 400006172-2019118N expedida en favor de GLOBAL COMERCIALIZADORA DE LLANTAS Y MAQUINARIA LTDA.

3.2. Con el propósito de preservar el orden público y la moralidad administrativa, con sujeción a los artículos 229 y 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se suspendan los efectos del acto administrativo obtenido a partir de la documentación adulterada, particularmente en lo referido a las declaraciones de importación.

3.3. Se restablezca el orden público y moralidad afectadas por la presentación del presunto documento apócrifa o espuria.





Radicado: 11001-03-24-000-2021-00398-00 (26241)
Demandante: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

3.4. *Se restablezcan los derechos y principios vulnerados a la entidad pública otorgante de las Licencias.*

3.5. *Se condene en costas, si a ello hubiera lugar del titular del acto administrativo reseñado en el numeral 3.1. anterior, por los hechos y actuaciones también relacionados a lo largo del documento.”*

El demandante invocó como normas violadas los artículos 12 y 16 del Decreto 925 de 2013; el artículo 156 del Decreto 2685 de 1999; y los artículos 1º, 2º y 3º de la Resolución No. 544 de 2017 expedida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Como concepto de la violación expuso, en síntesis, lo siguiente:

Sostuvo que según lo previsto en los artículos 12, 13, 14 y 16 del Decreto 925 de 2013 “*por el cual se establecen disposiciones relacionadas con las solicitudes de registro y licencia de importación*” y la Resolución 544 de 2017 expedida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo “*por la cual se expiden disposiciones relacionadas con los artículos 12, 14, 16 y 21 del Decreto 925 de 2013*”, el Comité de Importaciones es el órgano competente para otorgar la autorización para la importación al territorio aduanero nacional de mercancías correspondientes al régimen de licencia previa, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos legalmente.

Señaló que entre los documentos soporte de la solicitud de licencia de importación presentada por GLOBAL COMERCIALIZADORA DE LLANTAS Y MAQUINARIA LTDA, se encuentra la declaración de importación No. 482013000166438-2 del 7 de mayo de 2014. Sin embargo, al realizar la verificación respectiva en virtud de una denuncia de un tercero, se evidenció que esa fecha no coincide con la que se encuentra en la declaración de importación original que reposa en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, pues este último documento tiene como fecha es el 7 de mayo del año 2013.

Indicó que el importador presentó adulteración en la fecha de levante de la declaración de importación e indujo en error al Comité de Importaciones para obtener la licencia de importación de un: “*camión con bomba elevadora de hormigón marca Ford, modelo 7000, año de modelo 1990, año de fabricación 1990, VIN número 9bfXH70P9LDM01479*”, siendo que en este caso, no era viable la aprobación de la licencia por tratarse de un vehículo que tenía más de 15 años de servicio con la importación temporal vencida al momento de presentar la solicitud correspondiente.

En consecuencia, afirmó que como la licencia de importación fue obtenida a través de la presentación de documentación adulterada, se vulneraron los derechos aduaneros y de comercio exterior, se alteró de manera grave el orden público, la competitividad y la productividad del país. Así mismo, se desconocieron los principios de buena fe y confianza legítima.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La sociedad **GLOBAL COMERCIALIZADORA DE LLANTAS Y MAQUINARIA LTDA** no se pronunció al respecto.

2

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 601-350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co



Radicado: 11001-03-24-000-2021-00398-00 (26241)
Demandante: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

TRÁMITE PROCESAL

Mediante auto del 19 de noviembre de 2021, el Consejero de Estado, doctor Hernando Sánchez Sánchez, resolvió remitir a esta Sección la demanda de la referencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 del Acuerdo No. 80 del 12 de marzo de 2019.

Por auto del 1 de abril de 2022, se admitió la demanda de control de nulidad presentada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

A través de la providencia del 7 de junio de 2022, se negó la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de la Licencia de Importación No. 400006172-2019118N del 18 de enero de 2019.

Finalmente, por auto del 18 de julio de 2022, el despacho sustanciador prescindió de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por cuanto se trata de un asunto de puro derecho. En consecuencia, ordenó correr traslado para alegar de conclusión a las partes y al Ministerio Público para que emitiera concepto si así lo consideraba pertinente.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La **demandante** reiteró lo manifestado en el escrito de la demanda.

La **demandada** no presentó alegatos de conclusión.

El **Ministerio Público** guardó silencio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Problema Jurídico

La Sala debe determinar si la Licencia de Importación No. 400006172-2019118N del 18 de enero de 2019, expedida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, es nula porque se obtuvo mediante la presentación de documentos fraudulentos, circunstancia que configuraría un caso de afectación grave al orden público, económico y social en los términos del artículo 137 numeral 3º del CPACA.

Cuestión previa

Se advierte que mediante auto del 1 de abril de 2022, el despacho sustanciador admitió la demanda de nulidad contra el acto administrativo de carácter particular, la Licencia de Importación No. 400006172-2019118N del 18 de enero de 2019, expedida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a favor de la Sociedad Global Comercializadora de Llantas y Maquinaria Ltda.

La parte demandante sostuvo que procedía el medio de control de nulidad contra el acto particular en virtud de la excepción dispuesta en el numeral 3º del artículo 137 del CPACA, que dispone que “3. *Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico*”.

3

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 601-350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia

www.consejodeestado.gov.co





Radicado: 11001-03-24-000-2021-00398-00 (26241)
Demandante: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

En la sentencia del 8 de septiembre de 2022¹, en un caso similar al que nos ocupa, la Sala señaló que *“la procedencia excepcional del medio de control de nulidad contra actos de contenido particular se acredita con las razones que justifique la parte demandante para acudir a la jurisdicción bajo dicho medio de impugnación, con la dispensa 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”*.

Para la demandante se cumplen los requisitos del numeral 3° del artículo 137 del CPACA porque: *i)* la licencia de importación se obtuvo mediante documentos que no son auténticos o son fraudulentos; y *ii)* el acto acusado permite la circulación en el territorio nacional de un vehículo que no cumple con los requisitos para hacerlo.

Lo anterior, debido a que presuntamente la sociedad solicitante adulteró la fecha de levante de la declaración de importación temporal, con el objeto de demostrar la vigencia de esa modalidad de importación y, por tanto, obtener la autorización para importar un vehículo con más de quince años de uso.

De manera que la autorización de esa licencia vulneraría el ordenamiento jurídico interno y los convenios suscritos por Colombia sobre importación de vehículos usados, lo cual afectaría de forma grave el orden público y económico del país, situación que se determinará más adelante al analizar el caso concreto.

Régimen de importación con licencia previa

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto 925 de 2013, la licencia de importación es el acto administrativo mediante el cual se otorga autorización con base en los criterios señalados por el Gobierno Nacional, para la importación al territorio aduanero nacional de mercancías correspondientes al régimen de licencia previa, con el cumplimiento de los requisitos establecidos legalmente.

Por su parte, el artículo 13 del mismo decreto consagró que las solicitudes de licencia de importación serán evaluadas y decididas por el Comité de Importaciones, o quien haga sus veces, órgano que preside el director de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Tratándose de vehículos sometidos al régimen de licencia previa, el artículo 16 literal b) del decreto citado, señala que podría emitirse dicha autorización en el caso de vehículos usados con un tiempo de servicio menor o igual a 15 años, 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 disposición fue desarrollada por la Resolución No. 544 del 28 de marzo de 2017², y en el artículo 3° agregó que aquellos vehículos usados clasificados en las anotadas

¹ Exp. 25597, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez. Reiterada en las sentencias del 29 de septiembre de 2022, Exps. 25621 y 25578, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

² “Por el cual se expiden disposiciones relacionadas con los artículos 12, 14, 16 y 21 del Decreto 925 de 2013 para la importación temporal para reexportación en el mismo estado”.





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 instrumento de consulta y soporte para evaluar y decidir las solicitudes de licencia de importación, siempre y cuando a la entrada en vigencia de la presente resolución, éstos se encuentren en importación temporal o estén en una zona franca en la cual hayan finalizado dicha modalidad.

Para efectos de la aplicación de esta norma en el momento de presentación de la solicitud de la licencia de importación, se deberá anexar los documentos que demuestren que la mercancía se encuentra bajo la modalidad de importación temporal.

Respecto a la modalidad de importación temporal a largo plazo, para la reexportación en el mismo estado, dispone el artículo 143 literal b) del Decreto 2685 de 1999 que su plazo máximo es de cinco años, contados a partir del levante de la mercancía. Una vez culminado este término el usuario deberá modificar la modalidad de importación para darle finalización a la eventualidad de la temporalidad en atención a lo previsto en el artículo 150 ibídem.

Caso concreto

En el presente caso, al momento de solicitar la licencia de importación la sociedad Global Comercializadora de Llantas y Maquinaria Ltda., para la importación de un: *“camión con bomba elevadora de hormigón marca Ford, modelo 7000, año de modelo 1990, año de fabricación 1990, VIN número 9bfXH70P9LDM01479, etc”*, fundamentó su petición en lo dispuesto en el artículo 3º inciso 2º de la Resolución No. 544 de 2017, de acuerdo con el cual los vehículos creados para ser usados fuera de carretera, con un tiempo de servicio superior a 15 años y clasificados en la subpartida 8705.90.90.00, podrán obtener la licencia de importación, siempre y cuando estén amparados en la declaración bajo la modalidad de importación temporal a largo plazo cuya finalización aún no haya finalizado.

Teniendo en cuenta lo anterior, la fecha de levante de la mercancía era de suma importancia para comprobar por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo que estaba vigente la modalidad de importación temporal y conceder la licencia de importación solicitada, pues de lo contrario, procedería la negación de esa licencia y, por lo mismo, la imposibilidad de legalizar la mercancía.

Las pruebas que fueron allegadas al expediente y que se relacionan a continuación, son las siguientes:

1. Copia de la Licencia de Importación No. LIC-40006172-20190118N, aprobada el 18 de enero de 2019, con vigencia hasta el 17 de enero de 2020. En esta licencia se relaciona como importador a la sociedad Global Comercializadora de Llantas y Maquinaria Ltda. Se describe en el campo de solicitudes especiales: *«terminación de régimen de importación temporal según el art 150 del decreto 2685/1999 número de aceptación 482013000166438 y levante 482013000140916, nos acogemos a la Resolución 0544 del 28 de marzo del 2017 artículo 3»*; y se especifica que la mercancía se encuentra clasificada en la subpartida 8705.90.90.00; que se trata de un camión con bomba elevadora de hormigón, marca ford, modelo 7000, año de modelo 1990, fabricada en ese mismo año; que es un vehículo para uso fuera de la red de carreteras; y que obtuvo los vistos



buenos de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales —Anla— y del Ministerio de Transporte.

2. Copia de la declaración de importación bajo la modalidad temporal de largo plazo presentada por la sociedad Global Comercializadora de Llantas y Maquinaria Ltda. para tramitar la solicitud de la licencia de importación ante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. La declaración está identificada con número de formulario 482013000166438-2 del año 2014 e indica como fecha de presentación y aceptación el 26 de abril de 2014. Se destaca que de forma manuscrita se indica que el levante de la mercancía No. 482013000140916 se obtuvo el 7 de mayo de 2014 y aparece una firma del funcionario responsable de la aduana.

Para la expedición de la licencia de importación, el importador, por conducto de agencia de aduanas, presentó declaración de legalización de la mercancía para finalizar la modalidad de importación temporal a largo plazo, previa autorización conferida en la licencia obtenida con fundamento en que aún se encontraba vigente la declaración de importación temporal presuntamente falsificada.

3. Oficio del director de Comercio Exterior del 29 de abril de 2019, mediante el cual le informó a la directora de Gestión de Aduanas acerca de las presuntas adulteraciones en las fechas de levante de algunas declaraciones de importación que se presentan como soporte de las solicitudes de licencias de importación en el régimen de importación de licencia previa. Razón por la que requirió copia de las declaraciones que reposan en la base de datos de la Administración tributaria.
4. Comunicación del 25 de julio de 2019 del subdirector de Gestión de Fiscalización Aduanera, a través de la cual informó al director de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo sobre las posibles adulteraciones de las declaraciones de importación de vehículos usados puestos en servicio por más de 15 años.
5. Oficio del 20 de noviembre del 2019 suscrito por el subdirector de Gestión de Fiscalización Aduanera por el que remitió al director de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo la declaración de importación que sustenta la licencia de importación acusada.
6. Copia de la declaración de importación identificada con número de formulario 482013000166438-2, obtenida del aplicativo Siglo XXI, dispuesto por la autoridad aduanera para la presentación de las declaraciones de importación. En su contenido, indica como fecha de presentación y aceptación el 26 de abril de 2013 y como fecha de levante el 7 de mayo de 2013, bajo el número 482013000140916.

De acuerdo con las pruebas antes descritas, es evidente que existen diferencias entre la declaración de importación presentada por la sociedad Global Comercializadora de Llantas y Maquinaria Ltda, para obtener la licencia de importación de un: *“camión con bomba elevadora de hormigón marca Ford, modelo 7000, año de modelo 1990, año de fabricación 1990, VIN número 9bfXH70P9LDM01479”*, y la declaración de importación que reposa en los archivos de la DIAN, bajo el número de formulario 482013000166438-2.

Se advierte que, si bien es cierto que las copias de las declaraciones contienen el



Radicado: 11001-03-24-000-2021-00398-00 (26241)
Demandante: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

mismo número de formulario, también lo es que las diferencias encontradas radican en el año de la declaración, así como en las fechas de presentación y aceptación y de levante de la mercancía.

En efecto, en la declaración de importación que aparece en el aplicativo Siglo XXI de la DIAN está señalada como fecha de presentación y aceptación el 26 de abril de 2013 y de levante el 7 de mayo de 2013, mientras que la copia que se adjuntó a la solicitud de la licencia de importación radicada ante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se indica como fecha de presentación y aceptación el 26 de abril de 2014 y de levante el 7 de mayo de 2014.

Estas diferencias demuestran que la declaración de importación que fundamentó la petición de la licencia que aquí se discute y que decía amparar la mercancía importada por la sociedad demandada bajo la modalidad de importación temporal a largo plazo, sufrió alteraciones en la fecha de levante con la finalidad de acreditar el requisito referente a que la modalidad de importación temporal a largo plazo no había culminado para la fecha en que la sociedad Global Comercializadora de Llantas y Maquinaria Ltda solicitó al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo la emisión de la licencia de importación (15 de enero de 2019).

Por lo anterior, para la Sala es claro que a partir de la copia allegada de la declaración de importación que reposa en los archivos de la DIAN y que está diligenciada mecanográficamente en su integridad, se pudo comprobar que la sociedad demandada presentó una declaración con adulteraciones en las fechas de presentación y aceptación y de levante de la mercancía con la finalidad de inducir a error a las respectivas autoridades en relación con el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 3º de la Resolución No. 544 del 28 de marzo de 2017, para autorizar la importación del vehículo con un uso mayor de quince años, siendo que en realidad no se encontraría amparado en una declaración de importación temporal vigente.

En esas condiciones, se evidencia que la declaración de importación presentada ante el Ministerio fue adulterada en la fecha de levante, por lo que no era procedente que se accediera a la expedición de la licencia de importación de la mercancía. En consecuencia, tal como lo señaló la Sala en un caso similar³, que se reitera, en este caso, está demostrada la afectación del orden social y económico que establece el artículo 137-3 del CPACA, invocado por la parte 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 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 de tipo internacional, cuya obediencia se circunscribe al orden económico del Estado.

En consecuencia, se declarará la nulidad la Licencia No. 400006172-2019118N del 18 de enero de 2019, expedida por el Comité de Importaciones del Ministerio de Comercio

³ Sentencia del 8 de septiembre de 2022, Exp. 25597, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez. Reiterada en las sentencias del 29 de septiembre de 2022, Exps. 25621 y 25578, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.





Radicado: 11001-03-24-000-2021-00398-00 (26241)
Demandante: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Industria y Turismo, por la cual se concedió licencia a la Sociedad Global Comercializadora de Llantas y Maquinaria Ltda., para la importación de un vehículo con más de quince años de uso: “*camión con bomba elevadora de hormigón marca Ford, modelo 7000, año de modelo 1990, año de fabricación 1990, VIN número 9bfXH70P9LDM01479*”.

Condena en costas

Finalmente, en atención a lo previsto en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no procede la condena en costas, por cuanto en el presente asunto se debate una pretensión de nulidad general, la cual lleva inmersa un interés público.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: Declarar la nulidad de la Licencia No. 400006172-2019118N del 18 de enero de 2019, expedida por el Comité de Importaciones del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, por la cual se concedió licencia a la Sociedad Global Comercializadora de Llantas y Maquinaria Ltda., para la importación de un vehículo usado con más de quince años de servicio.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

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

(Firmado Electrónicamente)

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Presidente de la Sección

(Firmado Electrónicamente)

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Firmado Electrónicamente)

MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado Electrónicamente)

MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO