



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

CONSEJERO PONENTE: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Bogotá, D. C., ocho (08) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

Referencia: Medio de control de nulidad
Radicación: 11001-03-27-000-2021-00043-00 (25597)
Demandante: Ministerio de Comercio Industria y Turismo
Demandado: Oldemer Marulanda Quintero

Temas: Licencia de importación. Vehículos usados con servicio superior a 15 años. Requisitos. Falsedad material.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

La Sala decide sobre la nulidad de la Licencia de Importación nro. 22158072-21052018, del 25 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 plazo¹.

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. 22158072-21052018, del 25 de mayo de 2018. A los anteriores efectos, 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 10):

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. 482012000204396-4, que, al serle presentada al solicitarle la licencia de importación el 21 de mayo de 2018, traía como fecha de levante el 24 de mayo de 2014, 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 aduana que en el sistema de presentación de las declaraciones de importación de esa autoridad («Siglo

¹ El auto del 13 de agosto de 2021 admitió la demanda de nulidad contra acto de contenido particular, bajo la excepción del ordinal 3 del artículo 137 del CPACA, por razones de presunta afectación grave al orden público, político, económico, social o ecológico (índice 11, del repositorio informático Samai).



XXI») la mencionada declaración de importación había sido alterada, porque tenía modificada la fecha de levante, que en realidad correspondía al 24 de mayo de 2012, de modo que el plazo de finalización de la importación temporal, en realidad, habría expirado en 2017 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.

También puso de presente que la DIAN denunció penalmente la situación y que con el ejercicio de la presente acción buscaba la anulación de la licencia de importación conferida, porque el solicitante incumplía las condiciones de mantenerse dentro de una modalidad de importación que amparara la introducción legal de la mercancía en el territorio aduanero nacional. Insistió en que la falsificación denunciada indujo a error al funcionario que emitió la autorización.

Contestación de la demanda

El extremo pasivo no se opuso a las pretensiones de la demanda, ni a la aplicación de las normas invocadas por la demandante, pero porque alegó que desde el 25 de abril de 2013 vendió el vehículo sometido al trámite de la licencia, momento para el cual no había finalizado el plazo de la importación temporal. Sostuvo que el 16 de junio de 2017 contrató el servicio de una persona para que nacionalizara el vehículo, porque aún aparecía como importador inicial, pero que esta subcontrató a la agencia de aduanas que adelantó la gestión de la licencia, por lo que aseveró que él no tuvo intervención en las presuntas irregularidades de la declaración de importación presentada a la autoridad demandante.

Trámite para sentencia anticipada

Por auto del 03 de febrero 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 38).

Alegatos de conclusión

Las partes reiteraron los argumentos de la demanda y de su contestación (índices 51 y 53). La actora agregó que no se pretende la valoración de la conducta del demandado, sino la verificación de que se expidió la licencia a partir de documentación adulterada. El ministerio público guardó silencio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1- La Sala decide, en única instancia, la demanda de nulidad contra la Licencia de Importación nro. 22158072-21052018, del 25 de mayo de 2018, mediante la cual la entidad demandante concedió autorización al demandado para la importación de un vehículo usado, teniendo como sustento documentos que, a juicio de la actora, fueron alterados para aparentar que la presentación de la solicitud, a partir de la cual se confirió la licencia acusada, cumplía el requisito de que la mercancía aún estaba amparada en una importación temporal cuyo plazo no se había cumplido. Así, corresponde determinar si la licencia se habría otorgado con fundamento en el documento falso aportado por el importador, circunstancia que configuraría un caso de afectación grave al orden público, económico y social.



2- Preliminarmente, debe advertirse que, mediante auto del 13 de agosto de 2021, el despacho sustanciador 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 11). 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 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. En esta oportunidad, la actora, a la luz del ordinal 3.º *ibidem*, sostuvo 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 esta licencia emitida estaría vulnerando el ordenamiento interno y los convenios suscritos por Colombia sobre importación de vehículos usados lo que afectaría el orden público y económico del Estado.

3- Según la actora, la declaración de importación temporal nro. 482012000204396-4, con la cual se autorizó ingresar 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), que, en mayo de 2018, se presentó 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, fue falsificada con el ánimo de cambiar la fecha de obtención de levante de la mercancía y de afirmar que esa actividad se llevó a cabo el 24 de mayo de 2014, estando vigente la importación temporal² y, por tanto, cumplidas las exigencias requeridas para que fuera concedida la licencia de importación en cuestión el 25 de mayo de 2018. A la pretensión de anulación del acto acusado por esos hechos no se opone la parte demandada, pero sí aclara que no tuvo injerencia en las irregularidades que anota la actora, relativas a la falsificación del documento, para lo cual aduce que contrató servicios para gestionar la finalización de la importación de la mercancía que, tras ser importada temporalmente, fue vendida a otra persona. Añadió que dada su calidad de importador contrató los servicios referidos y que fue la contratista quien subcontrató una agencia de aduanas que se ocupó de los trámites de la solicitud de la licencia de importación en los que se aportó el documento que ahora se reputa falso.

4- En suma, el juicio promovido recae sobre la validez de la licencia con la cual se habilitó preliminarmente la importación definitiva de un automotor usado al territorio aduanero nacional, cuestión sobre la cual el ordenamiento fija los siguientes parámetros:

4.1- Si bien en las operaciones de comercio exterior la regla general es el régimen de libre importación, sucede que 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 uno de enero de 2000–, el gobierno colombiano se comprometió con los demás países andinos suscriptores del instrumento a importar vehículos nuevos –incluidas

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.



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 la 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 aquellos vehículos usados clasificados en las anotadas subpartidas arancelarias que tuvieron un servicio de uso superior a los 15 años, podrían ser objeto de consulta y estudio para la obtención de licencia de importación, siempre que al inicio de la vigencia de la resolución el vehículo estuviere amparado en una declaración de importación temporal o hubiere finalizado dicha modalidad en zona franca.

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*», cumplido el cual el usuario deberá modificar la modalidad de importación para darle finalización a la eventualidad de la temporalidad (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, de acuerdo con 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 corto o 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 integradas en el expediente (todas ubicadas en el índice 2):

(i) Copia de la Licencia de Importación nro. LIC-22158072-21052018, aprobada el 25 de mayo de 2018, con vigencia hasta el 24 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: «*terminación de régimen de importación temporal según el art 150 del decreto 2685/1999 número de aceptación 462012000204396 de fecha 10 de mayo de 2014 y levante 4820112000171611 de fecha 24 de mayo de 2014, 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 8705.10.00.00, que señaladamente se trata de una grúa marca PPM, modelo 360 ATT, modelo 1991, fabricada en ese mismo año, que obtuvo los vistos buenos de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales —Anla— y del Ministerio de Transporte.

(ii) La declaración de importación bajo la modalidad temporal de largo plazo presentada



para tramitar la solicitud de la licencia de importación acusada. La declaración está identificada con número de formulario 482012000204396-4 e indica como fecha de presentación y aceptación el 10 de mayo de 2014. Se destaca que de forma manuscrita se indica que el levante de la mercancía nro. 462012000171611 se obtuvo el 24 de mayo de 2014 y aparece una firma del funcionario responsable de la aduana.

(iii) 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.

(iv) Oficio del director de Comercio Exterior, del 29 de abril de 2019, 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.

(v) Comunicación del 24 de julio de 2019 del subdirector de Gestión de Fiscalización Aduanera, con la cual le informó a la jefe de la División Seccional de Aduanas de Cali que, luego de que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo puso en conocimiento a la aduana sobre posibles adulteraciones de las declaraciones de importación de vehículos usados puestos en servicio por más de 15 años, comparó las declaraciones informadas por el ministerio con las que reposan en el aplicativo Siglo XXI y corroboró que la fecha de levante de la declaración de importación que sustentaba la Licencia de Importación nro. 22158072-21052018 correspondía al 24 de mayo de 2012 y no al 24 de mayo de 2014.

(vi) Comunicación interna de la aduana, del 30 de septiembre de 2019, en la cual se le informó a la subdirectora de Gestión de Fiscalización Aduanera sobre las presuntas irregularidades en la declaración de legalización por terminación extemporánea de la modalidad de importación temporal a largo plazo que se tramitó respecto a la mercancía que estuvo amparada con la Licencia de Importación temporal nro. 22158072-21052018.

(vii) Copia de la declaración de importación nro. 482012000204396-4, obtenida del aplicativo Siglo XXI, dispuesto por la autoridad aduanera para la presentación de las declaraciones de importación. En su contenido, la fecha de levante está diligenciada mecanográficamente e indica que dicha actividad se llevó a cabo el 24 de mayo de 2012, bajo el número 482012000171611; dato que no concuerda, en la fecha de levante, con el consignado en la copia de la declaración de importación que fue presentada al ministerio en la solicitud de licencia de importación. La declaración de importación también indica como fecha de presentación y aceptación, con escritura mecánica, el 10 de mayo de 2012.

(viii) Denuncia penal contra la parte demandada del actual proceso, radicada ante la Fiscalía General de la Nación de Cali el 06 de marzo de 2020, por el presunto delito de obtención de documento público falso, de conformidad con el artículo 288 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004. De acuerdo con los hechos descritos en la denuncia, el vehículo importado por el demandado fue aprehendido por la aduana el 13 de diciembre de 2019, luego de que el importador pusiera a disposición de la autoridad la mercancía en un depósito.

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 con el mismo número de formulario 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 las fechas de presentación y aceptación; y de levante de la mercancía, ya que mientras la impresa desde el aplicativo Siglo XXI de la DIAN está diligenciada mecanográficamente en su integridad y señala como fecha de presentación el 10 de mayo de 2012 y de levante el 24 de mayo de 2012, la copia que se adjuntó a la solicitud de licencia de importación radicada en el VUCE del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en mayo de 2018 indica, con letra manuscrita, como fecha de presentación el 10 de mayo de 2014 y de levante el 24 de mayo de 2014. Agréguese que el número de levante de esta copia no coincide con el de la copia 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 –mayo 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 copia incorporada en dicho repositorio, diligenciada mecanográficamente, contenga datos que no coincidan con los consignados manuscritamente en la copia presentada ante el ministerio –relativos a las fechas de presentación y levante y al número de aceptación–, llevan a inferir válidamente que fue la declaración con la cual se obtuvo la licencia de importación la que sufrió adulteraciones con la finalidad 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 vehículos usados 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 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- Si bien la parte demandada puso a disposición de la aduana la mercancía para que fuera aprehendida y, además, este asegura no estar implicada en las irregularidades que fueron evidenciadas en la declaración de importación, lo cierto es que las modificaciones de fechas de presentación y levante compaginaban con la acreditación de un requisito que para el año 2018 no podía ser demostrado por el importador de no ser por la adulteración del año en que ocurrió tanto la presentación como el levante de la mercancía. Con todo, será la autoridad encargada del estudio de la presunta comisión del delito denunciado por la DIAN quien dictaminará la responsabilidad de la persona denunciada que corresponde a la parte demandada dentro del presente juicio, no siendo este medio de control el indicado para establecer ese tipo de responsabilidad punible.



9- 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 de tipo internacional, cuya obediencia se circunscribe al orden económico del Estado.

10- 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. 22158072-21052018, del 25 de mayo de 2018, mediante la cual el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo concedió autorización al demandado para la importación de un vehículo usado importado, mediante la modalidad de importación temporal a largo plazo en el año 2012, en la declaración identificada con formulario nro. 482012000204396-4.
2. Sin lugar a condena en costas en el presente medio de control de nulidad.
3. **Reconocer** personería al abogado Nicolás Zapata Tobón como apoderado de la parte demandante, en los términos del poder conferido (índice 52).

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

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

(Firmado electrónicamente)
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Presidente

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO