

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION CUARTA

Consejero ponente: **JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ**

Bogotá D.C., ocho (8) de noviembre de dos mil siete (2007)

Radicación: 11001-03-27-000-2004-00033-01(**14579**)

Actor: **ANTONIO BARRERA CARBONELL**
C/ LA NACIÓN -MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y
TURISMO

Referencia: Acción de nulidad (parcial) contra la Circular 077 del 25 de septiembre de 2002 expedida por la Dirección General de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Memorando-Circular SRC-776 del 12 de Diciembre de 2001 y SRC-494 del 20 de mayo de 2002 proferidos por la Subdirectora de Registros de Comercio Exterior.
FALLO

Decide la Sala la demanda de nulidad presentada por Antonio Barrera Carbonell contra el aparte 1.4 del numeral 1 de la Circular 077 de 25 de septiembre de 2002 expedida por la Dirección General de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio Exterior, Industria y Turismo y contra los Memorandos Circular SRC-776 de 12 de diciembre de 2001 y SRC-494 de 20 de mayo de 2002, expedidos por la Subdirectora de Registros de Comercio Exterior, mediante los cuales se sometió al régimen de licencia previa, vistos buenos y requisitos para el registro de importación de bienes, las mercancías reconstruidas y remanufacturadas, particularmente las piezas de vehículos.

LOS ACTOS DEMANDADOS

Aparte 1.4 numeral 1 de la Circular 077 de 25 de septiembre de 2002 expedida por la Dirección General de Comercio Exterior que dispone:

Circular Externa No 077
25 de septiembre de 2002

Señores: Usuarios y funcionarios Ministerio de Comercio Exterior
Asunto: Vistos buenos y requisitos para el Registro de Importación de Bienes.

Derogatoria Circular Externa número 36 de 2000.

Para su conocimiento y aplicación y con el objeto de actualizar la Circular Externa 36 de marzo de 2000, del Incomex, de acuerdo con los Decretos 2800 de 2002 y 618 de 5 de abril de 2002, que modificaron el arancel de aduanas, a continuación se señala el régimen y requisitos legales para las importaciones que obligatoriamente deben obtener el registro o licencia de importación ante la Dirección General de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio Exterior, requisito previo para la presentación de la declaración aduanera de importación y demás obligaciones legales de comercio exterior.

El Decreto 2680 del 28 de diciembre de 1999 establece que el registro de importación será obligatorio exclusivamente para las importaciones de bienes sometidos al régimen de licencia previa, descripciones mínimas, visto bueno y las realizadas al amparo de un Programa Especial de importación – exportación.

El artículo 2° define por visto bueno los trámites previos a la importación para aquellos productos sometidos a:

- Registro sanitario o autorización previa de carácter sanitario
 - Norma técnica obligatoria
 - Permiso fitosanitario o zoonosanitario o que requieren licencia o registro de venta
 - Certificado de emisiones de prueba dinámica
 - Cupo por salvaguardias cuantitativas
 - Control por protección de la capa de ozono
 - Política de absorción de producción nacional
- Adicional a los anteriores, el artículo tercero precisa que están sujetos a visto bueno:
- Los recursos pesqueros

- Los vehículos o sus componentes no sometidos a norma técnica obligatoria
- Los equipos de vigilancia y seguridad privada
- Los isótopos radioactivos y material radioactivo
- Las prendas privativas de la Fuerza Pública
- Los hidrocarburos y gasolina.

Las solicitudes de registro o licencia de importación se continuarán efectuando en los formularios y medios establecidos para el efecto, y se tramitarán ante el Grupo Operativo, Direcciones Territoriales y Puntos de Atención de la Dirección General de Comercio Exterior.

Las disposiciones temporales de vistos buenos y requisitos previos para la importación de bienes exigidos por las autoridades administrativas serán comunicadas y aplicadas en su momento de acuerdo a las normas que se modifiquen o adicionen.

“Con miras a facilitarle a los usuarios de comercio exterior la aplicación del mencionado decreto, a continuación se relacionan de manera detallada los productos que para su ingreso al país requieren del registro de importación:

1.- Importaciones que correspondan al régimen de licencia previa: De conformidad con la resolución 01 de enero 2 de 1995 del Consejo Superior de Comercio Exterior son:

[...]

1.4 Las que amparen mercancías imperfectas, usadas, reconstruidas, remanufacturadas, subestandar, saldos, desechos , desperdicios y sobrantes;

[...]

- Memorando – Circular SRC 776 de 12 de diciembre de 2001 que señala:

“PARA: Asesor Grupo Operativo, Directores Territoriales y Puntos de Atención.

DE: Subdirectora de Registros de Comercio Exterior

ASUNTO: Importaciones de Zonas Francas

“Atentamente me permito solicitarles un especial cuidado con las solicitudes de motores y partes de vehículos que hayan sido remanufacturados en Zonas Francas, pues, no pertenecen al régimen de

Libre. El 16 de Septiembre de 1999, Colombia firmó el nuevo Convenio Automotor con Ecuador y Venezuela, que en su artículo 5 expresa que sólo se autorizarán importaciones de componentes partes y piezas nuevos y sin reconstruir o reacondicionar.

Lo anterior implica que los usuarios de Zona Franca pueden desarrollar su actividad en dicha Zona, pero no podrán exportar al territorio colombiano autopartes y motores reconstruidos en zona franca dado que la importación debe someterse a la normativa vigente en Colombia para este tipo de productos.”

- Memorando – Circular SRC 494 de 20 de mayo de 2002:

“PARA: Asesor Grupo Operativo, Directores Territoriales y Puntos de Atención.

DE: Subdirectora de Registros de Comercio Exterior

ASUNTO: *Importaciones de partes y piezas de vehículos provenientes de Zonas Francas*

Atentamente, me permito recordarles lo solicitado en el memorando 776 del 12 de diciembre de 2001 en el sentido de no autorizar por el régimen de libre importación las solicitudes que amparen motores y partes de vehículos remanufacturados o ensamblados con partes y piezas nuevas de modelos anteriores o usadas, elaborados en zonas francas.

Lo anterior en cumplimiento del Convenio Automotor firmado con Ecuador y Venezuela”.

LA DEMANDA

El ciudadano ANTONIO BARRERA CARBONELL en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, solicitó la nulidad de los apartes transcritos.

Invocó como normas violadas los artículos 115 de la Constitución Política; 84 del Código Contencioso Administrativo; 76, 79 y 82 del Decreto Ley 444 de 1967; 14[7 y 12] de la Ley 7 de 1991, 2[1], 4, 5[1, 5 y 13], 7 y 18 del Decreto

2553 de 1999; y, 21 y 23[5] de la Resolución 01 de 1995 del Consejo Superior del Comercio Exterior, cuyo concepto de violación desarrollo así:

Conforme al Decreto Ley 444 de 1967 y la Ley 7 de 1991 fundamento jurídico de la Resolución 01 de 1995 expedida por el Consejo Superior de Comercio Exterior, se estableció que sólo se requería de licencia previa para las importaciones de bienes usados, imperfectos, saldos, desperdicios o sobrantes (arts. 21 y 23).

En consecuencia, cuando el Director General de Comercio Exterior decidió mediante la Circular 077 incluir dentro del régimen de licencia previa, las mercancías “reconstruidas” y “remanufacturadas”, adicionó ilegalmente, las disposiciones de los artículos 21 y 23 de la Resolución 01 de 1995 y actuó sin competencia.

Explicó que los términos de bien “usado” y “remanufacturado” son diferentes, pues el primero corresponde a lo gastado por el uso, mientras que por remanufacturación debe entenderse el proceso de restauración de bienes o partes volviéndolos a su condición original, reemplazando sus partes por nuevas, ensamblándolo nuevamente y garantizando su calidad y utilidad como uno nuevo.

La Circular demandada adolece de falsa motivación porque indica que su fundamento es la Resolución 01 de 1995 que sólo somete al régimen de licencia previa los bienes y mercancías usados, sin embargo, incluye en ese régimen las mercancías remanufacturadas, es decir, incluye bienes diferentes a los allí establecidos.

Además, mediante circular no pueden modificarse los procedimientos, condiciones y requisitos de los procesos de importación pues ello sólo compete al Gobierno mediante decreto suscrito por el Presidente y el Ministro del ramo, tal como lo prevé el numeral 13 del artículo 5 del Decreto 2553 de 1999, por ser una regulación de comercio exterior.

De otra parte, la Subdirectora de Registro de Comercio Exterior, a través de los Memorandos SRC-776 de 2001 y SRC-494 de 2002, desconoció las normas en que debió sujetarse, actuó sin competencia y con falsa motivación.

Como se dijo, la circular 077[1-1.4] de 2002 incluyó sin competencia dentro del régimen de licencia previa las mercancías reconstruidas y remanufacturadas, no obstante fue establecido para los bienes usados, en consecuencia, la Subdirectora de Registro de Comercio Exterior debió inaplicar esta circular con fundamento en la Ley 153 de 1887 que consagra la excepción de ilegalidad. Pero esa funcionaria, no sólo aplicó la circular pese a su ilegalidad, sino que, además, violó el artículo 21 del Decreto 2553 de 1999 al exceder las funciones allí contenidas y prohibir el ingreso de bienes remanufacturados o reconstruidos, como lo eran las autopartes y motores reconstruidos bajo el régimen de libre importación.

Sostuvo que el Decreto 2553 [4 y 5] de 1999, establece que es función del Ministerio de Comercio Exterior, la determinación del alcance de los acuerdos comerciales internacionales suscritos por Colombia, por esto, no es dado a la Subdirectora de Registros de Comercio Exterior, señalar el alcance y aplicabilidad del Convenio Automotor celebrado entre Colombia, Venezuela y Ecuador el 16 de septiembre de 1999, ya que esto desconoce la

competencia asignada por la Constitución Política al Presidente de la República.

La Subdirectora usurpó la competencia asignada por el artículo 18 del Decreto 2553 de 1999 a la Dirección General de Comercio Exterior para expedir los actos administrativos o instrucciones respecto a su competencia.

Finalmente, la Subdirectora de Registro de Comercio Exterior incurrió en falsa motivación por la interpretación del artículo 6 del Convenio Automotor celebrado entre Colombia, Venezuela y Ecuador, que establece que: *“con el propósito de garantizar condiciones mínimas de seguridad, de protección del medio ambiente, de defensa del consumidor y de propiedad industrial, los Países Participantes sólo autorizarán la importación de vehículos nuevos, del año-modelo en que se realiza la importación o siguiente. Igualmente sólo se autorizarán importaciones de componentes, partes y piezas nuevos, y sin reconstruir o reacondicionar”*.

Esta disposición no significa que las importaciones que se hagan de bienes producidos en zonas Francas estén afectados por dicho convenio, pues se refiere a los bienes importados de otros Estados, y no de Zonas que hacen parte del mismo territorio, y son establecidas precisamente con el objeto del desarrollo industrial y comercial del país, constituyen un régimen especial como parte del sistema nacional, compatible con el convenio automotor y cuya regulación compete al Ministerio de Comercio Exterior, Industria y Turismo, por conducto de su ministro y que no puede ser modificada por los Memorandos acusados.

LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL

El demandante solicitó la suspensión provisional de los actos acusados por haber sido expedidos sin competencia y con violación del Decreto Ley 444 de 1967 y el Decreto 2553 de 1999 al incorporar las mercancías remanufacturadas y reconstruidas, al concepto de bien *usado*, que hacen parte del régimen de licencia previa. La Solicitud fue negada mediante auto admisorio de demanda de 7 de octubre de 2004, por no ser evidente la transgresión aducida ni la falta de competencia de los funcionarios que expidieron los actos demandados. Esta decisión no fue recurrida.

LA OPOSICIÓN

La Nación, **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**, se opuso a la nulidad de los actos acusados con los argumentos que se exponen a continuación:

El aparte 1.4 del numeral 1 de la Circular 077 del 25 de septiembre de 2002 expedida por la Dirección General de Comercio Exterior, no incluye conceptos no previstos en la Ley, por el contrario, se limita a desarrollar el artículo 6 del Convenio de Complementación en el Sector Automotor, suscrito por Colombia, Venezuela y Ecuador.

Las circulares se limitan a insistir en la aplicación del referido Convenio, que claramente establece la autorización para la importación de componentes, partes y piezas nuevos, sin reconstruir o reacondicionar, excluyendo así los bienes reconstruidos o manufacturados.

Por lo anterior, tampoco hay falta de competencia fundamentada en que los funcionarios que expedieron los actos demandados, regularon un asunto que legalmente no les corresponde, pues, su intención fue insistir a los operadores de comercio exterior, en la aplicación del Convenio de Complementación en el Sector Automotor, conforme a las funciones asignadas por el artículo 21 del Decreto 2553 de 1999.

No hay falsa motivación porque el ingreso de bienes al País provenientes de las zonas francas, de acuerdo con el Decreto 2233[2] de 1996 que las define, y el 2686[1] de 1999, constituye importación y, en consecuencia, el Convenio de Complementación le es aplicable a las zonas francas industriales de bienes y servicios.

Finalmente, los conceptos de bienes reconstruidos, refaccionados o remanufacturados han sido empleados como sinónimos en instrumentos internacionales referentes al tema, entre otros, el Tratado de Libre Comercio celebrado entre los Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, la República de Venezuela y la República de Colombia (artículo 4-07); el Acuerdo CAN- MERCOSUR (artículo 11); el Acuerdo de Complementación Económica celebrado entre la República de Colombia, la República Bolivariana de Venezuela y los Estados Unidos de México (artículo 2) y el Tratado de Montevideo de 1980 aprobado por la Ley 45 de 1981 que definen los bienes *“reconstruidos o refaccionados”*, como aquéllos que *“después de haber sido usados se han sometido a algún proceso para restituirles sus características o especificaciones originales, o para devolverles la funcionalidad que tuvieron cuando nuevo”*.

Adicionalmente propuso la excepción de “*ineptitud sustantiva de la demanda*” porque no fue firmado el ejemplar de la demanda que se dio en traslado al demandado.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

El **demandante** reiteró los argumentos de la demanda y agregó que el concepto de bien usado difiere sustancialmente del concepto de bien remanufacturado, pues la remanufactura se entiende como el proceso de restaurar bienes o piezas volviéndolos a su condición original, mientras que lo usado es lo gastado o deslucido por el uso.

La **demandada** insistió en los argumentos de la contestación de la demanda.

MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Sexto Delegado ante la Corporación [E] solicita que se nieguen las pretensiones de la demanda.

En el Convenio de Complementación en el Sector Automotor suscrito por Colombia, existe la restricción para los países participantes de importar vehículos usados de modelos de años anteriores , así como de autopartes reconstruidas o remanufacturadas.

El texto del Convenio, aprobado, suscrito y firmado por Colombia, se incorporó a la legislación interna, especialmente al contenido de la Resolución 01 de 1995, de manera que su aplicación resultaba necesaria para el Director General de Comercio Exterior, al expedir la Circular Externa 077 de 2002.

Igual consideración puede hacerse en relación con la expedición de los Memorandos-Circulares número SRC-776 y SRC-494, pues, la Subdirectora de Comercio Exterior se limitó a recopilar la normatividad existente en materia de importación de vehículos usados y de componentes, partes o piezas usadas, remanufacturadas o reconstruidas, pero refiriéndose específicamente a la importación de zonas francas al territorio nacional.

Explicó que la introducción de mercancías al país provenientes de la zona franca se considera importación de bienes, como lo señala el artículo 1 del Estatuto Aduanero y lo ha considerado la jurisprudencia (sentencia del Consejo de Estado de 15 de mayo de 2003, expediente 13004), por lo tanto, resultan plenamente aplicables los compromisos adquiridos por el País con Venezuela y Ecuador por la suscripción del Convenio de Complementación en el Sector Automotor en relación con la importación de vehículos usados, de modelo-año anteriores al año de importación y de componentes, partes y piezas reconstruidas o remanufacturadas.

Como conclusión, no hubo usurpación de competencias, pues, la instructiva correspondió a la reiteración de una norma legal vigente contenida en un convenio de carácter internacional.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Decide la Sala la legalidad de la Circular 077 de 25 de septiembre de 2002 expedida por la Dirección General de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; y de los Memorandos Circular SRC-776 de 12 de diciembre de 2001, y SRC-494 de 20 de mayo de 2002 expedidos por la Subdirectora de Registros de Comercio Exterior, mediante los cuales se

sometió al régimen de licencia previa, la importación las mercancías reconstruidas y remanufacturadas, particularmente las piezas de vehículos.

El aparte 1.4 numeral 1 de la Circular 077 de 25 de septiembre de 2002 expedida por la Dirección General de Comercio Exterior, dispone:

Circular Externa No 077
25 de septiembre de 2002

Señores: Usuarios y funcionarios Ministerio de Comercio Exterior
Asunto: Vistos buenos y requisitos para el Registro de Importación de Bienes.
Derogatoria Circular Externa número 36 de 2000.

Para su conocimiento y aplicación y con el objeto de actualizar la Circular Externa 36 de marzo de 2000, del Incomex, de acuerdo con los Decretos 2800 de 2002 y 618 de 5 de abril de 2002, que modificaron el arancel de aduanas, a continuación se señala el régimen y requisitos legales para las importaciones que obligatoriamente deben obtener el registro o licencia de importación ante la Dirección General de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio Exterior, requisito previo para la presentación de la declaración aduanera de importación y demás obligaciones legales de comercio exterior.

[...]

“Con miras a facilitarle a los usuarios de comercio exterior la aplicación del mencionado decreto, a continuación se relacionan de manera detallada los productos que para su ingreso al país requieren del registro de importación:

1.- Importaciones que correspondan al régimen de licencia previa:
De conformidad con la resolución 01 de enero 2 de 1995 del Consejo Superior de Comercio Exterior son:

[...]

1.4. Las que amparen mercancías imperfectas, usadas, reconstruidas, remanufacturadas, subestandar, saldos, desechos , desperdicios y sobrantes;

[...]"

Y los Memorandos Circular SRC 776 de 12 de diciembre de 2001 y SRC 494 de 20 de mayo de 2002, expedidos por la Subdirectora de Registros de Comercio Exterior, señalan en su orden:

Memorando Circular SRC 776 de 12 de diciembre de 2001:

- *“PARA:* Asesor Grupo Operativo, Directores Territoriales y Puntos de Atención.

DE: Subdirectora de Registros de Comercio Exterior

ASUNTO: *Importaciones de Zonas Francas*

“Atentamente me permito solicitarles un especial cuidado con las solicitudes de motores y partes de vehículos que hayan sido remanufacturados en Zonas Francas, pues, no pertenecen al régimen de Libre. El 16 de Septiembre de 1999, Colombia firmó el nuevo Convenio Automotor con Ecuador y Venezuela, que en su artículo 5 expresa que sólo se autorizarán importaciones de componentes partes y piezas nuevos y sin reconstruir o reacondicionar.

Lo anterior implica que los usuarios de Zona Franca pueden desarrollar su actividad en dicha Zona, pero no podrán exportar al territorio colombiano autopartes y motores reconstruidos en zona franca dado que la importación debe someterse a la normativa vigente en Colombia para este tipo de productos.”

Memorando Circular SRC 494 de 20 de mayo de 2002:

“PARA: Asesor Grupo Operativo, Directores Territoriales y Puntos de Atención.

DE: Subdirectora de Registros de Comercio Exterior

ASUNTO: *Importaciones de partes y piezas de vehículos provenientes de Zonas Francas*

Atentamente, me permito recordarles lo solicitado en el memorando 776 del 12 de diciembre de 2001 en el sentido de no autorizar por el régimen de libre importación las solicitudes que amparen motores y partes de vehículos remanufacturados o ensamblados con partes y piezas nuevas de modelos anteriores o usadas, elaborados en zonas francas.

Lo anterior en cumplimiento del Convenio Automotor firmado con Ecuador y Venezuela”.

Previo a decidir sobre el fondo de las pretensiones, la Sala advierte que la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda propuesta por la opositora con fundamento en que la copia de la demanda para el traslado a la demandada no se encuentra firmada, no está llamada a prosperar, toda vez que se trata de un aspecto insustancial que no lesiona los presupuestos de la acción ni impide a la Sala realizar un pronunciamiento de fondo en el asunto.

En efecto, el artículo 139 del Código Contencioso Administrativo impone la obligación al demandante de acompañar copias de la demanda y sus anexos para la notificación a las partes; finalidad que se cumplió en el presente caso, como se observa en el escrito de contestación.

Ahora bien, dilucidado lo anterior, se observa que la demanda considera en síntesis que los actos demandados violan las normas superiores invocadas, porque la licencia previa sólo se requiere para las importaciones de bienes usados, imperfectos, saldos, desperdicios o sobrantes, en consecuencia, el Director General de Comercio Exterior no podía incluir dentro del régimen de licencia previa a las mercancías “reconstruidas” y “remanufacturadas”, porque se trata de dos conceptos diferentes.

Por esta razón, la Subdirectora de Registro de Comercio Exterior no podía dar alcance a la Circular mencionada ni señalar la aplicabilidad del Convenio Automotor celebrado entre Colombia, Venezuela y Ecuador el 16 de septiembre de 1999, por ser competencia del Presidente de la República. Tampoco podía interpretar que ese convenio afectara las importaciones que se hicieran de bienes producidos en zonas Francas, pues se refiere a los

bienes importados de otros estados, y no de Zonas que hacen parte del mismo territorio.

Pues bien, la RESOLUCIÓN 001 DE 1995 (Enero 2), expedida por el Consejo Superior de Comercio Exterior, "Por la cual se establecen las condiciones y requisitos que deben cumplir las solicitudes de registro o licencia de importación", señaló en su artículo 21 que "además de los bienes incluidos en la lista de licencia previa se consideran dentro de este régimen: las solicitudes del régimen de Libre que sean no reembolsables; aquellas en que se solicite exención de derechos de aduana; **las que amparen mercancías imperfectas, usadas o saldos**; las que utilicen el sistema de licencia anual; y las presentadas por las entidades oficiales con excepción de las de gasolina y urea".

Y en su artículo 23 señaló que al evaluar las solicitudes de licencia de importación, el Comité de Importaciones deberá tener en cuenta los siguientes criterios:

[...]

5. Para la importación de bienes usados, imperfectos, saldos, desperdicios o sobrantes se debe tener en cuenta la existencia de producción nacional registrada, suficiente y competitiva en términos de precios, calidad y oportunidad de entrega.

Parágrafo: Además de los documentos que se exigen con la presentación de las solicitudes de licencia de importación, el Comité de Importaciones podrá pedir la información que considere necesaria para el estudio y definición de las mismas".

Ahora bien, no es dable hacer distinción entre los bienes remanufacturados y los usados, pues, los primeros pretenden poner en servicio nuevamente los

bienes usados o que por cualquier razón sufren de imperfectos, o no pudieron cumplir su utilidad, en otras palabras no son bienes nuevos.

De acuerdo con lo anterior, la Circular 077 no adicionó la Resolución 01 de 1995, por el contrario, precisó su contenido, función puede ejercer el Director General de Comercio Exterior, conforme a lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto 2553 de 1999.

En efecto, la Dirección General de Comercio Exterior es una dependencia del Ministerio de Comercio Exterior con autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica, en los términos del literal j) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, la cual estará a cargo de un Director General y ejercerá las siguientes funciones:

1. Desarrollar las funciones de ejecución y vigilancia de la política de comercio exterior en materia de importaciones, exportaciones y prácticas desleales de comercio.

2. Reconocer, administrar y divulgar los mecanismos de promoción de las exportaciones, tales como los sistemas especiales de importación-exportación, el Certificado de Reembolso Tributario y los demás que le correspondan conforme al ámbito de su competencia.

5. Presidir el Comité de Importaciones, organismo cuyas competencias son las señaladas para la junta de importaciones por los artículos 77 del Decreto-ley 444 de 1967 y 2o. del Decreto 124 de 1967.

[...]

8. Dirigir, coordinar y controlar todas las actividades que se desarrollen a través de las Direcciones Territoriales para garantizar la ejecución de la política de comercio exterior.

[...]

15. Expedir los actos administrativos o las instrucciones sobre las materias de su competencia y realizar las operaciones a que haya lugar para el adecuado desarrollo de sus funciones.

[...]"

De otra parte, los actos acusados tan solo hacen aplicable el Convenio Internacional de Complementación Industrial en el Sector Automotor suscrito por Colombia, Ecuador y Venezuela que señala:

Convenio de Complementación en el Sector Automotor

Los Gobiernos de Colombia, Ecuador y Venezuela.

VISTOS: Los artículos 62 y 63 del Acuerdo de Cartagena, las Decisiones 298, 370 y 444 de la Comisión, las Resoluciones 355 de la Junta y 163 de la Secretaría General y los artículos 1 y 43 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena modificado por el Protocolo de Cochabamba;

APRUEBAN:

Artículo 6.- Con el propósito de garantizar condiciones mínimas de seguridad, de protección del medio ambiente, de defensa del consumidor y de propiedad industrial, los Países Participantes sólo autorizarán la importación de vehículos nuevos, del año-modelo en que se realiza la importación o siguiente. Igualmente sólo se autorizarán importaciones de componentes, partes y piezas nuevos y sin reconstruir o reacondicionar.

De acuerdo con lo anterior, la importación de vehículos nuevos y de sus componentes, partes y piezas nuevos, sin reconstruir o reacondicionar, tiene como propósito garantizar las condiciones mínimas de seguridad, de protección del medio ambiente, de defensa del consumidor y de propiedad industrial, por tanto, no es indiferente a esos propósitos que para la importación de elementos o piezas usados o remanufacturados, obligatoriamente se deba obtener el registro o licencia de importación ante la Dirección General de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio Exterior,

Además, se debe tener en cuenta que siendo el Estado Colombiano sujeto de derecho internacional, con capacidad para pactar y ratificar convenios internacionales, está obligado a cumplir sus compromisos y por ende debe adoptar las medidas necesarias para cumplirlos.

Como el Convenio contempló una restricción para los países suscriptores de no importar autopartes reconstruidas o remanufacturadas, se trata de una legislación vigente que debe acatarse, lo cual cumple la Circular Externa 077 de 2002, cuando hace claridad respecto al régimen que ampara la importación de bienes remanufacturados o reconstruidos, sometiéndolos a la licencia previa. Más cuando este tipo de importación permite verificar el cumplimiento de las condiciones propias del régimen, para prevenir la competencia desleal con la producción nacional y evitar importaciones lesivas para la seguridad nacional y la sanidad pública.

Ahora bien, en relación con los Memorando Circulares SRC-776 de 2001 y SRC-494 de 2002 que regulan el ingreso al país de mercancías provenientes de zonas francas, lo cual constituye una importación, les son aplicables las anteriores consideraciones, pues, las importaciones realizadas desde tales zonas se someten a la legislación nacional vigente y deben someterse al mismo tratamiento que las demás importaciones.

El Memorando -Circular SRC-776 de 12 de diciembre de 2001 fue expedido por la subdirectora de registro de comercio exterior, a los Asesores de Grupo Operativo, Directores Territoriales y Puntos de Atención, donde solicita un especial cuidado con las solicitudes de vehículos que hayan sido remanufacturados en zonas francas en atención al artículo 6 del Convenio Automotor firmado con Ecuador y Venezuela.

Y el Memorando –Circular SRC-494 de 2002 es una reiteración del acto anterior en el sentido de no autorizar mediante el régimen de libre importación las solicitudes que amparen motores y partes de vehículos remanufacturados o ensamblados con partes y piezas nuevas de modelos anteriores, o usadas elaborados en zonas francas.

Lo anterior, en virtud de los Decretos 2233 de 1996 y 2685 de 1999 (artículos 392 y siguientes) que establecen el régimen de las operaciones de las zonas francas, y concretamente el artículo 1 del Decreto 2685 de 1999 que define:

EXPORTACIÓN: Es la salida de mercancías del territorio aduanero nacional con destino a otro país. También se considera exportación, además de las operaciones expresamente consagradas como tales en este Decreto, la salida de mercancías a una Zona Franca Industrial de Bienes y de Servicios, en los términos previstos en el presente Decreto.

IMPORTACIÓN : Es la introducción de mercancías de procedencia extranjera al territorio aduanero nacional. También se considera importación la introducción de mercancías procedentes de Zona Franca Industrial de Bienes y de Servicios, al resto del territorio aduanero nacional en los términos previstos en este Decreto.(Subraya la Sala)

Así las cosas, se extiende la aplicación del Convenio a la introducción o salida de bienes de las condiciones señaladas, hacia y desde las zonas francas como acertadamente expuso la Subdirectora de Registro de Comercio Exterior.

Finalmente, el artículo 21 del Decreto 2553 de 1999 establece que son funciones de la Subdirección de Registros de Comercio Exterior entre otras, la administración del registro de comercio exterior de usuarios importadores y exportadores, exportadores de café, de producción nacional, de comercializadoras internacionales, usuarios de zonas francas, gremios exportadores y de la producción nacional, de contratos de tecnología y

demás usuarios de comercio exterior; la expedición de certificaciones pertinentes; el registro de importaciones, exportaciones temporales y reexportaciones, la proposición de mecanismos de vigilancia y seguimiento sobre los procedimientos y las condiciones establecidas para las operaciones de comercio exterior; y las demás inherentes a su naturaleza y que le sean asignadas por la Dirección General y las normas legales.

En conclusión, dentro de las funciones de la Subdirección de Registros de Comercio Exterior se encuentra la de impartir instrucciones como la contenida en los memorandos acusados, razón por la cual, se deniega su nulidad por la falta de competencia alegada.

Por lo anterior, la presunción de legalidad de los actos administrativos acusados no fue desvirtuada, por lo que se negarán las súplicas de la demanda.

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,

F A L L A

DENIÉGANSE las pretensiones de la demanda.

Cópiese, notifíquese, comuníquese. Cúmplase.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada en sesión de la fecha.

JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ
PRESIDENTE

LIGIA LÓPEZ DÍAZ

MARIA INES ORTIZ BARBOSA

HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ