

Comentarios sobre la situación colombiana frente al acuerdo sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación

Comments on the colombian situation on the agreement on proceedings procedures of import licenses

Comentários sobre a situação colombiana frente ao acordo sobre procedimentos para o trâmite de licenças de importação

JUAN JOSÉ LACOSTE¹

Medellín, Colombia

Para citar este artículo / To reference this article

Juan José Lacoste. *Comentarios sobre la situación colombiana frente al acuerdo sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación*. Revista Instituto Colombiano de Derecho Tributario 81. Enero de 2020. At. 345.

Recibido: 20 de mayo de 2019

Aprobado: 16 de noviembre de 2019

Página inicial: 345

Página final: 372

Resumen

Las licencias de importación corresponden a una típica restricción no arancelaria al comercio internacional, entendiéndose como restricción toda medida que limita, dificulta, restringe la importación o la exportación de mercancías, en contraposición a las prohibiciones, las cuales impiden de manera absoluta la importación o la exportación de las mercancías.

Dada la importancia del tema, se expidió por parte de la Organización Mundial del Comercio el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación, aprobado en la Ronda Uruguay en 1994.

1 Abogado de la Universidad de Medellín (Colombia), con especialización en Derecho Aduanero de la Universidad Externado de Colombia y estudios de Posgrado en Derecho Aduanero y de la Integración en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Miembro de la Academia Internacional de Derecho Aduanero (ICLA).

Se analizan en este escrito las disposiciones colombianas sobre la materia, con el fin de determinar si las mismas se adecúan a lo dispuesto en este Acuerdo, desde un punto de vista estrictamente académico, ya que en mi opinión, usualmente, la normativa aduanera colombiana es objeto de estudio bajo la óptica de su legalidad y constitucionalidad, pero se olvida en ocasiones que estas normas a su vez deben responder a parámetros establecidos en Acuerdos internacionales que nuestro país se encuentra obligado a respetar y a aplicar, como es el caso precisamente de los diferentes Acuerdos emanados de la Organización Mundial del Comercio.

Palabras Clave: Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación. Licencias automáticas. Licencias no automáticas. Registro de Importación. Licencia Previa.

Abstract

Import licenses correspond to a typical non-tariff barriers to international trade, meaning any measure limiting restriction hinders or restricts the importation or exportation of goods, as opposed to prohibitions, which absolutely prevent the import or exportation.

Given the importance of the subject, it was issued by the World Trade Organization the Agreement on Import Licensing Procedures, adopted in the Uruguay Round in 1994.

The Colombian provisions on the matter are analyzed in this document, in order to determine if they are in accordance with the provisions of this Agreement, from a strictly academic point of view, since in my opinion usually the Colombian customs regulations are under study from the perspective of their legality and constitutionality, but it is often forgotten that these regulations must respond to parameters established in International Agreements that our country is obliged to respect and apply, as is precisely the case with the different Agreements issued by the World Trade Organization.

Keywords: Agreement on Import Licensing Procedures. Automatic licensing. Non-automatic licensing. Import registration.

Resumo

As licenças de importação correspondem a uma típica restrição não tarifária ao comércio internacional, entendendo como restrição toda medida que limita, dificulta, restringe a importação ou a exportação de mercancias, em contraposição

às proibições, as quais impedem de maneira absoluta a importação ou a exportação das mercancias.

Dada a importância do tema, se expediu por parte da Organização Mundial do Comércio o Acordo sobre Procedimentos para o Trâmite de Licenças de Importação, aprovado na Rodada Uruguai em 1994.

Se analisam neste escrito as disposições colombianas sobre a matéria, com o objetivo de determinar se as mesmas se adequam ao disposto neste Acordo, desde um ponto de vista estritamente acadêmico, pois em minha opinião, usualmente a normativa alfandegária colombiana é objeto de estudo sob a óptica de sua legalidade e constitucionalidade, mas se esquece em ocasiões que estas normas ao mesmo tempo devem responder a parâmetros estabelecidos em Acordos internacionais que nosso país encontra-se obrigado a respeitar e aplicar, como o caso dos diferentes Acordos emanados da Organização Mundial do Comércio.

Palavras-chave: Acordo sobre Procedimentos para o Trâmite de Licenças de Importação; Licenças automáticas; Licenças não automáticas; Registro de Importação; Licença Prévia.

Sumario

Resumen; Abstract.; Introducción; 1. Aspectos generales; 2. Licencias automáticas; 3. Licencias no automáticas; 4. La situación colombiana; 4.1. Licencias automáticas en Colombia; 4.2 Licencias no automáticas en Colombia; 5. Conclusiones; Bibliografía.

Introducción

El GATT de 1994 propende por la eliminación de las restricciones no arancelarias al comercio internacional, es decir que la protección de los mercados nacionales y en general, la regulación del comercio entre diferentes territorios aduaneros, debe buscarse esencialmente mediante la aplicación de aranceles aduaneros y no por medio de otro tipo de restricciones denominadas “no arancelarias”, entre las cuales se encuentran las licencias de importación.

En este orden de ideas, el artículo VIII del GATT, en lo atinente a los Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación, indica en su párrafo 1 c) que las partes contratantes reconocen la necesidad de reducir al mínimo los efectos, la complejidad de las formalidades de importación y

exportación, de reducir, simplificar los requisitos relativos a los documentos exigidos para la importación y la exportación².

En el párrafo 4 de este artículo se agrega que las disposiciones del mismo harán extensivas a los derechos, cargas, formalidades y prescripciones impuestos por las autoridades gubernamentales o administrativas, en relación con la importación, la exportación y con inclusión de los referentes, entre otros, a las licencias.

De esta manera el artículo 11 del mismo Acuerdo, en lo referente a la eliminación general de las restricciones cuantitativas, establece que ninguna parte contratante impone ni mantiene •aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas• prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio que además es contratante, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación, de exportación, o por medio de otras medidas.

Esto, sin perjuicio de las excepciones contempladas en este mismo artículo³.

Es claro entonces, que la premisa general del Acuerdo del GATT en lo que tiene que ver con las formalidades referentes a la importación y a la exportación,

2 En diciembre de 1994, Colombia aprobó mediante la Ley 170 el Acuerdo por el cual se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC).

3 2. Las disposiciones del párrafo 1 de este artículo no se aplican a los casos siguientes:

a) Prohibiciones o restricciones a la exportación aplicadas temporalmente para prevenir o remediar una escasez aguda de productos alimenticios o de otros productos esenciales para la parte contratante exportadora;

b) Prohibiciones o restricciones a la importación o exportación necesarias para la aplicación de normas o reglamentaciones sobre la clasificación, el control de la calidad o la comercialización de productos destinados al comercio internacional;

c) Restricciones a la importación de cualquier producto agrícola o pesquero, cualquiera que sea la forma bajo la cual se importe este*, cuando sean necesarias para la ejecución de medidas gubernamentales que tengan por efecto:

i) restringir la cantidad del producto nacional similar que pueda ser comercializada o producida o, de no haber producción nacional importante del producto similar, de un producto nacional que pueda ser substituido directamente por el producto importado; o

ii) eliminar un sobrante temporal del producto nacional similar o, de no haber producción nacional importante del producto similar, de un producto nacional que pueda ser substituido directamente por el producto importado, poniendo este del país, gratuitamente o a precios inferiores a los corrientes en el mercado; o

iii) restringir la cantidad que pueda ser producida de cualquier producto de origen animal cuya producción dependa directamente, en su totalidad o en su mayor parte, del producto importado, cuando la producción nacional de este último sea relativamente desdeñable.

Toda parte contratante que imponga restricciones a la importación de un producto en virtud de las disposiciones del apartado c) de este párrafo, publicará el total del volumen o del valor del producto cuya importación se autorice durante un período ulterior especificado, así como todo cambio que se produzca en ese volumen o en ese valor. Además, las restricciones que se impongan en virtud del inciso i) anterior no deberán tener como consecuencia la reducción de la relación entre el total de las importaciones y el de la producción nacional, en comparación con la que cabría razonablemente esperar que existiera sin tales restricciones. Al determinar esta relación, la parte contratante tendrá en cuenta la proporción o la relación existente durante un período representativo anterior y todos los factores especiales* que hayan podido o puedan influir en el comercio del producto de que se trate.

es que estas deben ser reducidas al mínimo y que los requisitos relativos a los documentos exigidos para la importación y la exportación tienen que ser reducidos y simplificados.

Partiendo de estas premisas, se expidió el Acuerdo sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación, aprobado en la Ronda Uruguay en 1994.

Los principales objetivos del Acuerdo, tal como lo anuncia la misma OMC, consisten en simplificar los procedimientos para el trámite de licencias de importación y darles transparencia, garantizar la aplicación y administración justas y equitativas de esos procedimientos, evitar que estos aplicados para la concesión de licencias de importación tengan por sí mismos efectos de restricción o distorsión de las importaciones.

Nótese como el Acuerdo se refiere, esencialmente, al trámite de las licencias y no a los aspectos sustanciales o requisitos de las mismas.

La misma OMC, con respecto a este Acuerdo, señala lo siguiente⁴:

“El acuerdo revisado refuerza las disciplinas aplicables a los sistemas de licencias de importación •que en cualquier caso se utilizan mucho menos ahora que antes• y aumenta la transparencia y la previsibilidad. Por ejemplo, en el acuerdo se dispone que las partes publiquen suficiente información para que los comerciantes sepan sobre qué base se expiden las licencias. Contiene normas reforzadas en lo que respecta a la notificación del establecimiento de procedimientos para el trámite de licencias de importación o de la modificación de estos procedimientos.

Da asimismo orientaciones sobre la evaluación de las solicitudes.

En lo que se refiere a las licencias automáticas, en el acuerdo revisado se establecen criterios para considerar que estas no tienen efectos de restricción del comercio. Con respecto a las licencias no automáticas, la carga administrativa que pueda representar para importadores y exportadores debe limitarse a lo absolutamente necesario para administrar las medidas a las que se apliquen. En el acuerdo revisado se fija también un plazo máximo de 60 días para el examen de las solicitudes”.

Las licencias de importación corresponden a una típica restricción no arancelaria al comercio internacional, entendiendo como restricción toda medida que limita, dificulta o restringe la importación o la exportación de mercancías,

4 1.1.1. https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/ursum_s.htm#jAgreement (15 de julio de 2019).

en contraposición a las prohibiciones, las cuales impiden de manera absoluta la importación o la exportación de las mercancías.

Tal como lo enseña el profesor Basaldúa, *“las “licencias administrativas” consisten en “autorizaciones” o “permisos” que las administraciones gubernamentales otorgan en casos individuales. Ello supone que en ciertas materias o ámbitos, el principio de la libertad de comercializar se halla restringido y que la realización de determinados actos o actividades se encuentra condicionado a su previo permiso”*⁵.

De igual manera, señala el profesor Rohde Ponce ⁶:

“Para los estudios del Derecho Administrativo, los permisos o licencias son actos unilaterales de la administración pública que favorecen, aumentan o amplían las facultades, posibilidades, o los poderes de los particulares. En múltiples tesis judiciales se ha sostenido que el permiso faculta a una persona pública o privada para realizar o ejecutar un acto administrativo “en virtud del levantamiento de una prohibición” mientras que la licencia “no determina el nacimiento de un nuevo derecho a favor de una persona, sino la eliminación de un requisito jurídico, para poder ejercitar un derecho conferido por el propio poder”.

(...)

“El permiso previo de importación o exportación de mercancías es la resolución por medio de la cual la autoridad administrativa faculta a determinada persona física o moral, pública o privada, para que pueda llevar a cabo la introducción al territorio nacional o la extracción del mismo de ciertas mercancías a las que previamente se sujetó a ese requisito. Por esta razón, la consecuencia jurídica de sujetar la importación o exportación de determinada mercancía a permiso previo será que, de principio, esa operación no estará permitida a menos que así lo faculte la autoridad competente mediante la expedición del permiso correspondiente”.

En el Preámbulo de este Acuerdo se expresan una serie de principios que no solo nos ilustran para la interpretación del mismo Acuerdo, sino que además deben ser respetados por las legislaciones nacionales o regionales que regulen la materia, entre los que consideramos importante resaltar los siguientes:

5 Ricardo Xavier Basaldúa. La Organización Mundial del Comercio y la regulación del comercio internacional. Pág. 397. Ed. Abeledo•Perrot.(2013) .

6 Andrés Rohde Ponce. Derecho Aduanero Mexicano. Pág. 361. Ed. Ediciones Fiscales ISEF. (2002).

- Que los sistemas de licencias automáticas de importación son útiles para ciertos fines, pero no deben utilizarse para restringir el comercio.
- Que los sistemas de licencias de importación pueden emplearse para la administración de medidas tales como las adoptadas con arreglo a las disposiciones pertinentes del GATT de 1994.
- Que se desea asegurarse de que no se haga de los procedimientos para el trámite de licencias de importación una utilización contraria a los principios y obligaciones dimanantes del GATT de 1994.
- Que las corrientes de comercio internacional podrían verse obstaculizadas por la utilización inadecuada de los procedimientos para el trámite de licencias de importación.
- Que los sistemas de licencias de importación, especialmente los de licencias de importación no automáticas, deben aplicarse de forma transparente y previsible.
- Que los procedimientos para el trámite de licencias no automáticas no deben entrañar más cargas administrativas que las absolutamente necesarias para administrar la medida pertinente.
- Que se desea simplificar los procedimientos y prácticas administrativas que se siguen en el comercio internacional, darles transparencia y garantizar la aplicación, la administración justa y equitativa de esos procedimientos y prácticas.

Como todos los principios, los antes mencionados se encuentran cargados de una buena dosis de subjetividad, ya que contienen una serie de conceptos relativamente generales, pero de todos modos debe dárseles una lectura racional y acorde con las preceptivas del GATT pues los mismos, reiteramos, no solo deben inspirar la interpretación del resto del Acuerdo, sino también las regulaciones específicas que se expidan sobre la materia.

1. Aspectos generales:

Para efectos de este trabajo, comentaremos esencialmente sobre el Acuerdo lo que hace relación a su artículo 1º, referente a “Disposiciones generales”, al artículo 2º, que regula el trámite de licencias automáticas de importación y al artículo 3º, que desarrolla lo correspondiente al trámite de licencias no automáticas de importación.

Los artículos siguientes del Acuerdo regulan lo atinente al Comité de Licencias de Importación; a las notificaciones de establecimiento de procedimientos

para el trámite de licencias de importación, a las consultas y la solución de diferencias con respecto a toda cuestión que afecte al funcionamiento del Acuerdo, al examen que el Comité realiza cuando sea necesario y, por lo menos, una vez cada dos años en cuanto a la aplicación y funcionamiento del Acuerdo, aspectos que no son objeto de estudio en este trabajo dada las limitaciones en su extensión y por no corresponder al objeto del mismo.

Finalmente, se señala bajo el título de Disposiciones Finales que no pueden formularse reservas respecto de ninguna de las disposiciones del Acuerdo sin el consentimiento de los demás miembros. Se requiere que cada Miembro se asegure de que, a más tardar en la fecha en que el Acuerdo sobre la OMC entre en vigor para él, sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos estén en conformidad con las disposiciones del mismo y que cada Miembro informe al Comité de las modificaciones introducidas en las leyes y reglamentos que tienen relación con el Acuerdo, en la aplicación de dichas leyes y reglamentos.

Ya con respecto al contenido del Acuerdo, encontramos que el artículo 1º comienza señalando que se entiende por trámite de licencias de importación el procedimiento administrativo utilizado para la aplicación de los regímenes de licencias de importación que requieren la presentación de una solicitud u otra documentación (distinta de la necesaria a efectos aduaneros) al órgano administrativo pertinente, como condición previa para efectuar la importación en el territorio aduanero del *Miembro* importador.

Entonces, con total independencia de la presentación de la declaración que corresponda en la debida oportunidad ante la autoridad aduanera correspondiente, la licencia supone la intervención de una autoridad administrativa diferente, como condición o requisito previo a dicha presentación ante la aduana.

Además, este mismo artículo se ocupa de indicar que los Miembros se aseguran de que los procedimientos administrativos utilizados para aplicar los regímenes de licencias de importación estén en conformidad con las disposiciones pertinentes del GATT de 1994, incluidos sus anexos y protocolos. Esto con miras a evitar las distorsiones del comercio que puedan derivarse de una aplicación impropia de esos procedimientos, teniendo en cuenta los objetivos de desarrollo económico, las necesidades financieras y comerciales de los países en desarrollo Miembros.

También se señala que las reglas a que se sometan los procedimientos de trámite de licencias de importación se aplican de manera neutral y se administran justa y equitativamente.

Fuera de lo anterior, se indica que tales reglas y toda la información relativa a los procedimientos para la presentación de solicitudes, incluidas las condiciones que deban reunir las personas, empresas e instituciones para poder presentar esas solicitudes, el órgano u órganos administrativos a los que haya que dirigirse, así como las listas de los productos sujetos al requisito de licencias, se publican en las fuentes de información notificadas al Comité de Licencias de Importación previsto en el artículo 4° del mismo Acuerdo, de modo que los gobiernos y los comerciantes puedan tomar conocimiento de ellas.

Además, se menciona que la publicación tiene lugar, cuando sea posible, 21 días antes de la fecha en que se haga efectivo el requisito y nunca después de esa fecha, al igual que las excepciones, exenciones o modificaciones que se introduzcan en o respecto de las reglas relativas a los procedimientos de trámite de licencias o la lista de productos sujetos al trámite de licencias de importación.

Todo lo anterior, sobra decirlo, en busca de la publicidad y transparencia que debe primar en la regulación del comercio internacional, acorde con el GATT de 1994.

Posteriormente, se indica que los formularios de solicitud y, en su caso, de renovación, serán de la mayor sencillez posible, al igual que el procedimiento para la solicitud y, en su caso, la renovación.

También se establece que el solicitante solo tiene que dirigirse a un órgano administrativo en relación con su solicitud y que cuando sea estrictamente indispensable debe dirigirse a más de un órgano administrativo, el solicitante no tiene que dirigirse a más de tres.

Además, se señala que ninguna solicitud se rechaza por errores leves de documentación que no alteren los datos básicos contenidos en la misma y que no se impone, por causa de omisiones o errores de documentación o procedimiento en los que sea evidente que no existe intención fraudulenta ni negligencia grave, ninguna sanción superior a la necesaria para servir simplemente de advertencia.

Posteriormente, se dice que las importaciones amparadas en licencias no se rechazan por variaciones de poca importancia de su valor, cantidad o peso en relación con los expresados en la licencia, debidas a diferencias ocurridas durante el transporte, diferencias propias de la carga a granel u otras diferencias menores compatibles con la práctica comercial normal.

Todo lo anterior, no es más que un reflejo o desarrollo de los principios de transparencia y de facilitación que se desprenden del Acuerdo del GATT y de los instrumentos que han surgido en aplicación del mismo, por lo que se busca

claramente que el trámite de las licencias de importación sea lo más simple posible y que no constituya un obstáculo o un impedimento para realizar la operación de comercio internacional.

De igual manera, se aprecia que el Acuerdo se concentra en el procedimiento para el trámite de las licencias, mas no en el contenido sustancial o requisitos de dichas licencias⁷.

2. Licencias automáticas:

El artículo 2º del Acuerdo aborda el tema de las licencias automáticas, informando que se entiende por trámite de licencias automáticas de importación un sistema de licencias de importación en virtud del cual se aprueben las solicitudes “en todos los casos” y que sea conforme a las prescripciones del apartado a) del párrafo 2.

Se ha dicho que estas licencias automáticas cumplen un papel, esencialmente, estadístico y de control.

En cuanto al papel estadístico, no nos parece del todo apropiado ni conveniente, ya que el trámite de una licencia automática revela simplemente una intención de realizar una operación de comercio exterior, pero la realidad de la operación se refleja al momento de presentarse la correspondiente declaración de importación o de exportación que materialice dicha intención.

Por lo mismo, si de llevar estadísticas se trata, resulta mucho más certero y conveniente hacerlo mediante las declaraciones de importación y de exportación, las cuales contienen datos e información de operaciones efectivamente realizadas y no meras expectativas como en el caso de las licencias, cuyo trámite no necesariamente conlleva la efectiva realización de una operación de importación o exportación, ya que finalmente la licencia puede simplemente no utilizarse o utilizarse solo parcialmente.

La licencia de importación automática debe ser aprobada entonces en todos los casos, conforme se indica en este Acuerdo, siempre y cuando se cumpla con los requisitos de forma para el efecto, por lo que termina siendo una mera formalidad sin mayores consecuencias prácticas, más que el eventual costo que el

7 Informe del Órgano de Apelación, *CE • Banano III*, párrafo 197.

“De hecho, ninguna de las disposiciones del *Acuerdo sobre Licencias* se refiere a las *reglas* del trámite de licencias de importación *per se*. Como aclara el título del *Acuerdo sobre Licencias*, este se refiere a los *procedimientos* para el trámite de licencias de importación. Del preámbulo del *Acuerdo sobre Licencias* se desprende claramente que este se refiere a los procedimientos para el trámite de licencias de importación y a la administración de esos procedimientos, y no a las reglas del trámite de licencias de importación. El párrafo 1 del artículo 1º del *Acuerdo sobre Licencias* precisa su alcance al establecer que se refiere al *procedimiento administrativo* utilizado para la aplicación de los regímenes de licencias de importación”.

trámite de la misma llegue a implicar para el usuario o la demora que el trámite de la misma pueda generar en la operación de que se trate.

No obstante, existen casos donde el trámite de la licencia automática tenga como finalidad acreditar algún visto bueno o permiso de una autoridad administrativa (permisos fito o, por ejemplo, zoonosanitarios), lo cual en nuestro sentir no desvirtúa que se siga tratando de una licencia automática, caso en el cual el trámite si tiene justificación.

Este mismo artículo 2º establece algunas disposiciones especiales aplicables al trámite de las licencias de importación automáticas, adicionales a las contenidas en los párrafos 1 a 11 del artículo 1º y en el párrafo 1 de este mismo artículo 2º, las cuales se resumen a continuación.

En primer lugar, se señala que los procedimientos de trámite de licencias automáticas no se administran de manera que tengan efectos restrictivos en las importaciones sujetas a tales licencias, especificando que se considera que los procedimientos de trámite de licencias automáticas tienen efectos de restricción del comercio salvo que, entre otras cosas:

- Todas las personas, empresas o instituciones que reúnen las condiciones legales impuestas por el Miembro importador para efectuar operaciones de importación referentes a productos sujetos al trámite de licencias automáticas tienen igual derecho a solicitar y obtener licencias de importación.
- Las solicitudes de licencias pueden ser presentadas en cualquier día hábil con anterioridad al despacho aduanero de las mercancías.
- Las solicitudes de licencias que se presentan en forma adecuada y completa se aprueban en cuanto se reciben, en la medida en que sea administrativamente factible y, en todo caso, dentro de un plazo máximo de 10 días hábiles.

Además, se indica que el trámite de licencias automáticas de importación puede ser necesario cuando no se disponga de otros procedimientos adecuados y que el trámite de licencias automáticas de importación puede mantenerse mientras perduren las circunstancias que originaron su implantación y mientras los fines administrativos que son su fundamento no se consiguen de manera más adecuada.

En definitiva, creemos que el mismo Acuerdo, después de ocuparse de regular el trámite de las licencias automáticas, propende por su eliminación o al menos por su reducción a la menor cantidad de eventos en la medida de lo posible, buscando que la medida se aplique solo en casos excepcionales.

Tampoco podemos dejar de comentar que así se trate de un plazo máximo, el término de 10 días hábiles a que hace referencia el Acuerdo para la aprobación de las licencias automáticas resulta un tanto exagerado, especialmente para la época actual en que se propende por la máxima facilitación y agilización de las operaciones de comercio exterior, contándose además en la actualidad con todas las herramientas tecnológicas para el efecto.

Partiendo de lo que establece el Acuerdo, especialmente teniendo en cuenta las reglas que acabamos de mencionar, podemos afirmar que las licencias automáticas no constituyen en nuestro sentir verdaderas restricciones al comercio internacional, ya que constituyen más precisamente el cumplimiento de una formalidad adicional a la presentación de la declaración de importación o exportación, sin posibilidad de impedir la operación siempre y cuando, reiteramos, se cumplan los requisitos para el efecto.

Como bien lo señala el tratadista colombiano Guillermo Chaín Lizcano, al hacer referencia al registro de importación, equivalente en la normativa colombiana a las licencias automáticas, este no constituye realmente un permiso para importar sino a lo sumo, el cumplimiento de un requisito formal, pero con la característica especial de que sin el cumplimiento de este requisito no es jurídicamente posible efectuar la importación, por lo que lo clasifica como un “acto condición”.

Dice el profesor Chaín Lizcano⁸:

“Si entendemos la autorización de que hablan las normas transcritas como un permiso para importar y observamos que las mercancías de libre requieren registro de importación, pero no autorización previa y los de licencia previa requieren tanto registro como autorización de la Junta de Importaciones, tendremos que concluir que el registro de importación no es un permiso que otorgue el Estado para efectuar la importación.

Tampoco es el registro de importación un acto gubernamental por medio del cual se otorga un derecho, el de importar mercancías, dado que, si se trata de mercancías de libre importación este derecho lo tienen las personas por virtud de la norma que dispone que tal mercancía puede ser importada libremente; es decir, por cualquier persona y sin restricciones de tipo administrativo; si se trata de mercancías de licencia previa, el registro supone que se ha otorgado con antelación un permiso, una autorización para importar, que se ha realizado un acto por el cual se le confiere a una persona en concreto, el derecho para importar cierta mercancía. En consecuencia, el registro no

8 Guillermo Chaín Lizcano. Comercio Exterior: Parte General e Importaciones. Teoría y Práctica. Pág.310. Ed. Librería El Profesional. (1998).

implica el otorgamiento de un derecho a importar, ya que este preexiste en cabeza del solicitante del registro por virtud, en el caso de bienes de libre, de la libertad de importaciones, y en el caso de licencia previa, por razón del permiso especial, de la autorización otorgada por la Junta de importaciones.

(...)

Tomando en cuenta lo que no es el registro de importación, pero sabiendo que por mandato de la ley no es posible efectuar importaciones sin que exista y que, además presupone la existencia de un derecho radicado en cabeza de quien lo solicita, podemos decir que el registro de importación es un acto jurídico de carácter administrativo de los que la doctrina denomina como “actos condición”, que posibilita el ejercicio del derecho de realizar importaciones que tiene una persona, de manera general por virtud de la ley, o de modo particular, por un acto administrativo creador de una situación jurídica personal y concreta emanado de la Junta de Importaciones, según el caso.

Un sencillo ejemplo nos ayuda a comprender mejor la anterior definición: Una persona natural adquiere en Colombia los derechos de ciudadanía por el solo hecho de llegar a la edad de los 18 años.

Esta persona puede en consecuencia elegir y ser elegido. Tiene un derecho de votar para elegir a sus gobernantes; empero para poder ejercitar ese derecho requiere poseer un registro, un instrumento que le posibilite su ejercicio: la cédula de ciudadanía. La cédula no es en manera alguna el acto por el cual se le otorgan a la persona los derechos de ciudadanía, puesto que ella los obtiene por virtud de la ley en la medida que cumple el requisito de la edad señalada para tal fin, pero si es el acto por el cual el Estado reconoce la preexistencia de esos derechos y pone al titular en disposición de ejercitarlos.

Algo similar es lo que ocurre en los registros de importación, que como se dijo anteriormente cumplen el papel de reconocer y posibilitar el ejercicio de los derechos preexistentes”.

Así las cosas, la exigencia de las licencias automáticas debería reservarse para aquellos eventos en que sean estrictamente necesarias, como sería el caso antes mencionado de la necesidad de acreditar algún permiso o visto bueno, sin dejar de mencionar que de todos modos dicho permiso o visto bueno bien puede acreditarse ante la autoridad aduanera al momento de la importación, sin necesidad de exigirse la licencia automática.

En los demás casos, pensamos, la licencia automática debería abolirse.

3. Licencias no automáticas:

En el artículo 3° del Acuerdo se trata el tema de las licencias no automáticas de importación, indicando inicialmente que se entiende por procedimientos de trámite de licencias no automáticas de importación un sistema de licencias de importación no comprendido en la definición que figura en el párrafo 1 del artículo 2°, es decir aquellas diferentes a las licencias automáticas.

Tal como lo comenta el profesor Lazcano⁹, no existe una definición expresa de las licencias no automáticas, sino que por exclusión son aquellas diferentes a las automáticas, es decir que se pueden explicar como un sistema de licencias de importación en virtud del cual no se aprueben las solicitudes en todos los casos; por ende si corresponden en nuestra opinión a verdaderas restricciones al comercio, ya que la licencia no automática equivale a una autorización o permiso para efectuar determinada importación en circunstancias específicas.

Este mismo artículo establece igualmente algunas disposiciones especiales aplicables al trámite de las licencias de importación no automáticas, adicionales a las contenidas en los párrafos 1 a 11 del artículo, las cuales se resumen a continuación.

Inicialmente se establece que el trámite de licencias no automáticas no tiene en las importaciones efectos de restricción o distorsión adicionales a los resultantes del establecimiento de la restricción y que los procedimientos de trámite de licencias no automáticas guardan relación, en cuanto a su alcance y duración, con la medida a cuya aplicación estén destinados, y no entrañan más cargas administrativas que las absolutamente necesarias para administrar la medida.

Se establece que los Miembros proporcionan, previa petición de cualquier Miembro que tenga interés en el comercio del producto de que se trate, toda la información pertinente sobre la administración de las restricciones, las licencias de importación concedidas durante un período reciente, la repartición de esas licencias entre los países abastecedores y cuando sea factible, estadísticas de importación (en valor y/o volumen) de los productos sujetos al trámite de licencias de importación, aclarando que no se espera que los países en desarrollo asuman cargas administrativas o financieras adicionales por ese concepto.

Se señala que los Miembros que administren contingentes mediante licencias publican el volumen total y/o el valor total de los contingentes que vayan a aplicarse, sus fechas de apertura y cierre así como cualquier cambio que se introduzca al respecto, dentro de los plazos especificados en el párrafo 4 del artículo

9 Julio Carlos Lascano. Los Derechos de Aduana. Pág. 62 y 63. Ed. Osmar D. Buyatti. (2007).

1° (21 días antes de la fecha en que se haga efectivo el requisito y nunca después de esa fecha), de manera que los gobiernos y los comerciantes pueden tener conocimiento de ello.

También, se establece que todas las personas, empresas o instituciones que reúnan las condiciones legales y administrativas impuestas por el Miembro importador tienen igual derecho a solicitar una licencia y a que se tenga en cuenta su solicitud, agregando que si la solicitud de licencia no es aprobada, se dan, previa petición, al solicitante las razones de la denegación, y este tiene derecho a recurso o revisión con arreglo a la legislación o los procedimientos internos del Miembro importador.

Se indica que el plazo de tramitación de las solicitudes no es superior a 30 días si las solicitudes se examinan a medida que se reciben, es decir, por orden cronológico de recepción, ni es superior a 60 días si todas las solicitudes se examinan simultáneamente, excepto cuando ello sea imposible por razones que no dependan del Miembro, agregando que si todas las solicitudes se examinan simultáneamente, se considera que el plazo de tramitación de las solicitudes empieza el día siguiente al de la fecha de cierre del período anunciado para presentarlas.

En este caso, sin dejar tampoco de lado que se trata de un plazo máximo, consideramos, igualmente, que el término a que hace referencia el Acuerdo para la aprobación de las licencias no automáticas resulta un tanto exagerado, por los mismos motivos esbozados anteriormente.

En cuanto al período de validez de la licencia se establece que el mismo es de duración razonable y no tan breve que impida las importaciones (aspecto netamente subjetivo en nuestro sentir), agregando que el período de validez de la licencia no tiene que impedir las importaciones procedentes de fuentes alejadas, salvo en casos especiales en que las importaciones sean precisas para hacer frente a necesidades a corto plazo de carácter imprevisto.

También se indica que al administrar los contingentes, los Miembros no impiden que se realicen las importaciones de conformidad con las licencias expedidas, ni desalientan la utilización íntegra de los contingentes.

En lo atinente a las cantidades, se señala que al expedir las licencias, los Miembros tienen en cuenta la conveniencia de que estas se expidan para cantidades de productos que presenten un interés económico y que al asignar las licencias, el Miembro deba tener en cuenta las importaciones realizadas por el solicitante, por lo que debe tenerse en cuenta si, durante un período representativo reciente, los solicitantes han utilizado en su integridad las licencias anteriormente obtenidas.

En este mismo sentido indica que en los casos en que no se hayan utilizado en su integridad las licencias, el Miembro examina las razones de ello y tiene en cuenta esas razones al asignar nuevas licencias.

Agrega que se procura asegurar una distribución razonable de licencias a los nuevos importadores, teniendo en cuenta la conveniencia de que las licencias se expidan para cantidades de productos que presenten un interés económico, prestando especial consideración a los importadores que importen productos originarios de países en desarrollo Miembros, en particular de los países menos adelantados Miembros.

Frente al origen de las mercancías, se indica que en el caso de contingentes administrados por medio de licencias que no se repartan entre países abastecedores, los titulares de las licencias pueden elegir libremente las fuentes de las importaciones y que en el caso de contingentes repartidos entre países abastecedores, se estipula claramente en la licencia el país o los países.

Del análisis del Acuerdo se desprende que la licencia no automática no necesariamente debe ser aprobada por la autoridad administrativa de que se trate, así el interesado acredite el cumplimiento de los respectivos requisitos de forma, por lo que la licencia no automática corresponde a una verdadera autorización, mediante la cual el ente administrativo queda facultado para permitir o no la operación de comercio exterior para una persona o personas determinadas, en un momento o momentos específicos.

Es claro para nosotros que las licencias no automáticas si constituyen una verdadera restricción al comercio exterior, de ahí la necesidad de que el Acuerdo haya establecido los parámetros que acabamos de relacionar, los cuales tienden precisamente a establecer límites a dichas medidas, con el fin de evitar que más que restricciones se conviertan en prohibiciones.

No puede dejarse de lado que tratándose de las licencias no automáticas, la autoridad administrativa quede con la potestad de impedir que determinado usuario ejerza la prerrogativa de importar determinadas mercancías, es decir que en ese caso la restricción se convierta en ese caso específico y para efectos prácticos, en una prohibición.

Lo anterior, no deja de ser riesgoso, sobre todos en aquellos eventos en que las reglas para la aprobación o no aprobación de las licencias no son del todo claras, cuando dejan algún espacio para la discrecionalidad del ente administrativo o cuando no existe un procedimiento claro y expedito para discutir las decisiones de la administración.

Sobre las connotaciones jurídicas de las licencias de importación también se pronunció el profesor Chaín Lizcano, en los siguientes términos¹⁰:

“Tiene, según lo expuesto anteriormente, la licencia de importación carácter de acto administrativo generador de un derecho particular y concreto a realizar una importación que pone fin a una actuación administrativa constituida por toda la actividad que desarrolla el Comité de Importaciones con el propósito de establecer la conveniencia o la inconveniencia de aprobar la solicitud formulada por el interesado.

Es, por ello mismo también, un acto administrativo creador de una situación jurídica individual y concreta que pone en cabeza de una persona determinada (natural o jurídica, de derecho privado o de derecho público), el derecho de importar una determinada mercancía”.

Entonces, la diferencia esencial entre las licencias automáticas y las no automáticas, radica en la potestad del ente administrativo para aprobar o improbar las licencias no automáticas, atendiendo usualmente a criterios de política comercial, potestad de la cual carece con respecto a las licencias automáticas, las cuales deben ser aprobadas en todos los casos, siempre y cuando se cumplan los requisitos que establezca la legislación de que se trate.

Esta diferencia fue claramente explicada por el profesor Camargo¹¹, en los siguientes términos:

“Como su nombre lo indica, el régimen de libre importación abarca los bienes que pueden ser introducidos al país por cualquier persona y en cualquier cantidad. La posibilidad de importar estos bienes es un derecho de todos los residentes en el país y no es susceptible de ser recortada por restricciones de tipo administrativo. El régimen de licencia previa, en cambio, se refiere a bienes que no pueden ser importados a menos que se obtenga previamente una autorización o permiso de parte de un organismo estatal determinado. La administración puede negar a un residente tal permiso, ya sea porque el solicitante no reúne las condiciones exigidas por la ley, o porque la política comercial del Estado ha definido que solo es conveniente permitir el ingreso de tales mercancías en determinada cantidad. Finalmente, el régimen de prohibida importación comprendería bienes que en principio no pueden ser en absoluto importados a Colombia.

10 Guillermo Chaín Lizcano Comercio Exterior: Parte General e Importaciones. Teoría y Práctica. Pág. 318. Ed. Librería El Profesional. (1998).

11 Juan Manuel Camargo. Nuevo Derecho Aduanero: Parte General e Importaciones. Pág. 358 y 359. Ed. Gustavo Ibañez (2000).

El definir qué bienes deben pertenecer a cada uno de estos regímenes corresponde a una decisión de política comercial del Estado. En general, se incluyen en la lista de libre importación los bienes cuyo ingreso se considera benéfico para el país o que, al menos, no perjudican algún sector de la economía colombiana. Por el contrario, el gobierno somete al régimen de licencia previa las mercaderías que tienen, en mayor o menor grado, un impacto negativo en el comercio o la industria domésticos, razón por la cual su flujo hacia el país debe mantenerse controlado”.

El Acuerdo se ocupa especialmente de aspectos relacionados con el trámite de las licencias no automáticas, pero omite pronunciarse sobre los motivos que pueden llevar a establecer estas licencias y también, omite señalar en términos generales cuáles podrían ser las razones o criterios para concederlas o no concederlas.

Por lo tanto, estos aspectos quedan sujetos a las regulaciones nacionales sobre la materia¹².

4. La situación colombiana:

A continuación, analizaremos la manera en que se ha regulado históricamente el tema de las licencias de importación en Colombia, ciñéndonos a lo que establecen los respectivos decretos, ya que la extensión de este trabajo no nos permite hacer referencia al gran número de resoluciones y circulares expedidas sobre este tema.

Las licencias como requisito para la importación de las mercancías en Colombia han sufrido un proceso de desmonte gradual, pasándose de ser exigibles para

12 Por considerarlo ilustrativo sobre los posibles criterios, mencionaremos lo que establecía antiguamente al respecto en Colombia la Resolución 1 de 1995 del Consejo Superior de Comercio Exterior:

“Al evaluar las solicitudes de licencia de importación, el Comité de Importaciones debe tener en cuenta los siguientes criterios:

1. La satisfacción de las necesidades de consumo popular y el mantenimiento e incremento del nivel de empleo que generen los bienes a que se refiere la solicitud.
2. Su contribución al fomento y diversificación de las exportaciones.
3. Si hay producción nacional que esté abasteciendo la demanda en la región a donde esté destinada la mercancía respectiva y la necesidad de lograr una justa competencia en materia de precios y calidad.
4. La urgencia de atender con importaciones oportunas, el desarrollo de industrias o actividades realizadas en zonas deprimidas, o de escaso desarrollo económico y social respecto al de la economía nacional, aunque los bienes importados se produzcan en el país.

Para este efecto se tienen en cuenta las prioridades señaladas en los planes de desarrollo económico y social que adopte el CONPES.

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”.

la totalidad de las importaciones, a constituir en un requisito exigible solo por excepción, en los casos expresamente señalados por la ley¹³.

Es así como el Decreto Ley 444 de 1967 establece la obligatoriedad del registro de importación (equivalente a una licencia automática) para todas las importaciones, con excepción de aquellas sujetas a licencia previa (equivalente a una licencia no automática)¹⁴.

Por otro lado, se establece en los artículos 70 y 71 que la importación de bienes incluidos en la lista de licencia previa requiere autorización de la Junta de Importaciones, la cual puede aprobarla total o parcialmente, aplazarla o improbarla. Además, únicamente, pueden llevarse a la lista de prohibida importación aquellos bienes que logran poner en peligro la salud o la seguridad de las personas, los de carácter eminentemente suntuario y aquellos de los cuales el mercado está suficientemente abastecido por la producción nacional a precios razonables.

El proceso de desmonte de los registros y licencias comenzó con la expedición del Decreto 2680 de diciembre 28 de 1999, el cual estableció que el registro de importación será obligatorio, exclusivamente, para las importaciones de bienes sometidas al régimen de licencia previa, descripciones mínimas, visto bueno¹⁵ y para las realizadas al amparo de un Programa Especial de importación•exportación¹⁶.

13 No sobra recordar que en diciembre de 1994, Colombia aprobó mediante la Ley 170 el Acuerdo por el cual se establece la Organización Mundial del Comercio (O.M.C.), lo cual la convierte en parte contratante del Acuerdo sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación, así como de los demás instrumentos emanados de la O.M.C.

14 Decreto•Ley N° 444 de 1967. Artículo 67°. "La importación de toda clase de bienes requiere registro ante la Superintendencia de Comercio Exterior y licencia expedida por esta misma entidad, cuando se trata de mercancías que no sean de importación libre. La comprobación de haber cumplido con estos requisitos es indispensable para la legalización del despacho de las mercancías correspondientes ante los Consulados de la República y para su nacionalización en las aduanas. Se exceptúan las importaciones menores que se hagan de acuerdo con la reglamentación que dicte el Gobierno y aquellas que vengan como equipaje de personas con arreglo a las normas aduaneras pertinentes.

15 Este mismo Decreto indicó que se entiende 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 zoosanitario 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, así como la importación de 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 la gasolina.

16 De conformidad con el artículo 168 del Decreto 2685 de 1999, se entiende por importación temporal en desarrollo de Sistemas Especiales de Importación•Exportación, la modalidad que permite recibir dentro del territorio aduanero nacional, al amparo de los artículos 172, 173 y 174 del Decreto Ley 444 de 1967, con suspensión total o parcial de tributos aduaneros, mercancías específicas destinadas a ser exportadas total o parcialmente en un plazo determinado, después de haber sufrido transformación, elaboración o reparación, así como los insumos necesarios para estas operaciones.

Posteriormente, mediante Decreto 4406 de 2004 se señaló que el Registro de Importación es obligatorio, exclusivamente, para las importaciones de bienes sometidas al régimen de licencia previa, a autorización, requisito o permiso¹⁷ y Programas Especiales de Importación Exportación, eliminando la exigencia de Registro de importación para aquellas mercancías sometidas al requisito de descripciones mínimas.

Más adelante el Decreto 4553 de 2005 señaló que el registro de importación es obligatorio, únicamente, para las importaciones de bienes sometidas al régimen de licencia previa, a requisito, permiso o autorización, eliminando su exigencia para los Programas Especiales de Importación Exportación.

Posteriormente, el Decreto 3803 de 2006 indicó que el registro de importación es obligatorio exclusivamente para las importaciones de bienes de libre importación que requieren requisito, permiso o autorización, agregando que se entiende por requisito, permiso o autorización, los trámites previos requeridos por las autoridades competentes para la aprobación de las solicitudes de registro de importación de recursos pesqueros, equipos de vigilancia y seguridad privada, isótopos radiactivos y material radiactivo, prendas privativas de la Fuerza Pública, hidrocarburos y gasolina. Además, aquellos productos sometidos a control sanitario dirigido a preservar la salud humana, vegetal y animal, cumplimiento de reglamento técnico, certificado de emisiones por prueba dinámica, homologación vehicular, cupo por salvaguardias cuantitativas, control para garantizar la protección del medio ambiente en virtud de tratados, convenios o protocolos internacionales.

Asimismo, señaló que la licencia previa es obligatoria para los bienes incluidos en las listas correspondientes a dicho régimen por las entidades competentes, así como respecto de aquellos bienes objeto de licencia de importación

17 El Decreto 1846 de 2005 definió qué debe entenderse por autorizaciones, requisitos o permisos, así: Las autorizaciones, requisitos o permisos son trámites previos requeridos para la aprobación de las solicitudes de registro de importación de:

- Recursos pesqueros.
- Equipos de vigilancia y seguridad privada.
- Isótopos radioactivos y material radioactivo.
- Prendas privativas de la Fuerza Pública.
- Hidrocarburos y gasolina.

Y de aquellos productos sometidos a:

- Control Sanitario dirigido a preservar la salud humana, vegetal y animal.
- Cumplimiento de Reglamento Técnico.
- Certificado de emisiones por prueba dinámica.
- Homologación vehicular.
- Cupo por salvaguardias cuantitativas.
- Control para garantizar la protección del medio ambiente en virtud de tratados, convenios o protocolos internacionales”.

no reembolsable en las condiciones establecidas en el mismo decreto; aquellas en que se solicite exención de gravámenes arancelarios; las legalizaciones de acuerdo con las normas vigentes aduaneras; las que amparen mercancía usada, imperfecta, reparada, reconstruida, restaurada (refurbished), subestandar, remanufacturada, saldos de inventario; las que utilicen el sistema de licencia anual; las presentadas por las entidades oficiales con excepción de la gasolina, urea y demás combustibles.

No sobra mencionar que este Decreto fue el primero que separó claramente el concepto de licencia previa del concepto de registro de importación, ya que como puede observarse, las normas anteriores incluían dentro de las importaciones sujetas a registro de importación aquellas sometidas al régimen de licencia previa, lo cual en nuestro sentir constituía una clara falencia de orden técnico jurídico.

Finalmente, mediante el Decreto 925 de 2013, norma actualmente en vigencia, se estableció que el registro de importación es obligatorio exclusivamente para las importaciones de bienes de libre importación que requieran requisito, permiso o autorización¹⁸.

Como se puede observar en este breve recuento histórico, la exigencia de la licencia¹⁹ de importación en Colombia ha pasado de constituir la regla general, a constituir la excepción, ya que solo se exige en casos especiales, expresamente determinados por la normativa correspondiente, respondiendo así a la exigencia internacional de que los documentos exigidos para la importación y la exportación deben ser reducidos y simplificados.

18 El artículo 25 de este Decreto señaló que se entiende por requisito, permiso o autorización, el trámite previo requerido por las autoridades competentes para la aprobación de las solicitudes de registro de importación de las mercancías relacionadas a continuación:

1. Productos de la pesca y acuicultura.
2. Equipos de vigilancia y seguridad privada.
3. Isótopos radiactivos y material radiactivo.
4. Prendas privativas de la Fuerza Pública.
5. Hidrocarburos y gasolina.
6. Productos sometidos a:
 - Control sanitario dirigido a preservar la salud humana, vegetal y animal.
 - Cumplimiento de reglamento técnico.
 - Certificado de emisiones por prueba dinámica.
 - Homologación vehicular.
 - Cupo por salvaguardias cuantitativas, sin perjuicio de los establecidos para la importación por el régimen de licencia previa.
 - Contingentes establecidos en virtud de tratados, convenios, acuerdos, protocolos internacionales o por razones de política comercial.
 - Control para garantizar la protección del medio ambiente en virtud de tratados, convenios o protocolos internacionales o de la política nacional del país.

19 Entendiendo por tales tanto las automáticas como las no automáticas, en los términos del Acuerdo.

4.1. Licencias automáticas en Colombia:

Nos parece importante resaltar que el Decreto 925 de 2013 se ocupó de establecer como regla general que las importaciones de mercancías son del régimen de libre importación, salvo cuando a las mismas le sean aplicables las disposiciones contenidas en el Capítulo II del mismo decreto (régimen de licencia previa), o cuando se trate de bienes cuya importación esté prohibida en virtud del artículo 81 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 18 de 1990 y demás normas concordantes, así como por los Convenios y Tratados Internacionales en los que Colombia haya asumido compromisos sobre la materia.

Este Decreto se ocupó, igualmente, de definir qué debe entenderse por registro de importación, indicando que *“El registro de importación es el acto administrativo mediante el cual se otorga autorización a las importaciones del régimen de libre importación, previo el cumplimiento de los requisitos, permisos o autorizaciones establecidas en el artículo 25 del presente decreto”*.

En nuestra opinión, la utilización de la expresión “autorización” no se compadece con el concepto de licencia automática que se desprende del Acuerdo sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación.

Además, nos parece importante recalcar que este Decreto ha reglamentado el término con que cuenta la autoridad administrativa para pronunciarse sobre la aprobación de las licencias automáticas, fijando dicho término en un máximo de doce (12) horas hábiles, contado a partir del momento en que se hayan recibido las aprobaciones de todas las entidades participantes en el trámite.

Así mismo, se establece que las entidades participantes deben resolver las solicitudes de importación del régimen de libre importación en un término no superior a dos (2) días hábiles contados a partir de la fecha de radicación en la entidad respectiva, siempre que el solicitante haya cumplido con el lleno de los requisitos²⁰.

En este sentido, encontramos que los términos establecidos en estas normas pueden resultar en principio adecuados para efectos de no entorpecer ni demorar el trámite de las importaciones y resultan mucho más estrictos que los términos máximos establecidos en el Acuerdo, aunque lo finalmente importante es que las

20 En este punto resulta importante acotar que mediante el Decreto 4149 de 2004 se creó la Ventanilla Única de Comercio Exterior, conocida como VUCE, a través de la cual las entidades administrativas comparten información y los usuarios realizan trámites de autorizaciones, permisos, certificaciones o vistos buenos previos, exigidos para la realización de operaciones específicas de exportación e importación, racionalizando sustancialmente el trámite de los registros y licencias, no solo al sistematizar el procedimiento para su aprobación, sino al conectar en línea a todas las entidades estatales que intervienen en dicho procedimiento, mediante el otorgamiento de los mencionadas autorizaciones, permisos, certificaciones o vistos buenos previos.

diversas autoridades que intervienen en la aprobación de estos registros, efectivamente, estén en capacidad de dar respuesta dentro de estos términos.

4.2. Licencias no automáticas en Colombia:

En lo atinente a las importaciones sometidas al régimen de licencia previa, se estableció en el artículo 14 de este Decreto que el régimen de licencia previa aplica para:

a) La importación de los productos clasificados por las subpartidas arancelarias para las cuales el Gobierno Nacional ha establecido este régimen, relacionadas en el Anexo 1 del presente decreto.

b) La importación de saldos.

c) La importación de productos en condiciones especiales de mercado.

d) La importación de bienes en la que se solicite exención de gravamen arancelario.

e) La importación de productos controlados por el Fondo Nacional de Estupefacientes (FNE), el Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE) y la Industria Militar (Indumil).

f) Las importaciones destinadas a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional cuando se trate de bienes para seguridad y defensa nacional o material de guerra o reservado, conforme a lo previsto en el artículo 3.2.8.1 del Decreto 734 de 2012 y las normas que lo aclaren, modifiquen o adicionen.

g) Las importaciones que utilicen el Sistema de Licencia Anual”.

El Decreto 925 de 2013 se ocupó también de definir qué debe entenderse por licencia de importación, indicando que *“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 previo de los requisitos establecidos”*.

Toda vez que la licencia previa equivale a una licencia no automática, creemos que la utilización de la expresión “autorización” si resulta en este caso acorde con los lineamientos del Acuerdo sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación.

En cuanto a las licencias no automáticas o licencias previas, este Decreto ha reglamentado igualmente el término con que cuenta la autoridad administrativa

para pronunciarse sobre la aprobación de las mismas, indicando que dicho término no es superior a un (1) día hábil, contado a partir del momento en que se hayan recibido las aprobaciones de todas las entidades participantes en el trámite, las que a su vez tienen que deberán resolver las solicitudes de importación del régimen de licencia previa en un término no superior a tres (3) días hábiles contados a partir de la fecha de radicación en la entidad respectiva, siempre que el solicitante haya cumplido con el lleno de los requisitos.

Tal como lo comentamos con respecto a las licencias automáticas, consideramos que estos términos pueden resultar en principio adecuados y son mucho más estrictos que los términos máximos establecidos en el Acuerdo, aunque lo finalmente importante es que las diversas autoridades que intervienen en la aprobación de estos registros, efectivamente, estén en capacidad de dar respuesta dentro de los mismos.

Este decreto establece claramente el término de vigencia tanto de los registros como de las licencias de importación, indicando que ambos poseen una vigencia de seis (6) meses contados a partir de su fecha de aprobación, salvo dos excepciones, correspondientes a las sustancias precursoras de control especial por parte del Consejo Nacional de Estupefacientes, que tienen una vigencia de tres (3) meses y las correspondientes a bienes de capital, que poseen una vigencia de doce (12) meses.

No podemos dejar de comentar que la implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior constituye un claro desarrollo de los principios y lineamientos expresados en el Acuerdo sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación, fuera de que los plazos para la aprobación tanto de las licencias automáticas como no automáticas²¹ cumplen con creces los términos de agilización consignados en el mismo.

De todos modos, sobra decir que lo, finalmente, importante para los usuarios es que esta herramienta informática realmente funcione con la celeridad y con la transparencia requerida, lo cual depende no solo de las condiciones tecnológicas de la plataforma, sino también de la adecuada y oportuna intervención de las diferentes entidades involucradas con la misma.

Queda claro que, actualmente, en Colombia no se requiere como regla general de ningún tipo de licencia para importar, salvo en aquellos casos en que expresamente se establece mediante decreto del gobierno nacional la exigencia bien

21 Al menos los establecidos en las respectivas normas.

de registro de importación (licencia automática), bien de licencia previa (licencia no automática).

Teniendo en cuenta que las licencias solo son exigibles de manera excepcional, considerando además los perentorios términos establecidos para su aprobación y atendiendo además a la sistematización y unificación del trámite para su aceptación por todas las entidades participantes, nos atrevemos a concluir que Colombia ha honrado adecuadamente los lineamientos del Acuerdo, al menos a nivel legislativo.

Ya el cumplimiento de estos lineamientos en la práctica, es decir, en las operaciones que diariamente realizan los miles de usuarios interesados en el ágil trámite de sus operaciones, pueden ser objeto de análisis en un estudio posterior, ya que se reitera, nuestra pretensión con este escrito que es estrictamente académico.

5. Conclusiones

La OMC comenta lo siguiente con respecto a las licencias de importación²²:

“Aunque su uso hoy en día no está tan generalizado como en el pasado, los sistemas de licencias de importación están sujetos a disciplinas en la OMC. En el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación se dice que esos sistemas deben ser sencillos, transparentes y previsibles. Por ejemplo, se exige a los gobiernos que publiquen información suficiente para que los comerciantes tengan conocimiento de cómo y por qué se otorgan las licencias. Se indica también cómo deben notificar los países a la OMC el establecimiento de nuevos procedimientos para el trámite de licencias de importación o la modificación de los ya existentes. Se dan asimismo orientaciones sobre la manera en que los gobiernos deben evaluar las solicitudes de licencia.

Algunas licencias se expiden de manera automática si se cumplen determinadas condiciones. En el Acuerdo se establecen criterios para la expedición automática de licencias de manera que el procedimiento utilizado no tenga efectos de restricción del comercio.

Otras licencias no se expiden de manera automática. En este caso el Acuerdo trata de reducir al mínimo la carga que pueda entrañar para los importadores la solicitud de licencias, de manera que los trámites administrativos no constituyan de por sí una restricción o distorsión de las importaciones.

22 1.1.2. https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm9_s.htm#import. (18 de julio de 2019).

Los organismos que se ocupan de la expedición de las licencias no deben normalmente tardar más de 30 días en tramitar una solicitud, 60 días cuando se examinan todas las solicitudes al mismo tiempo”.

Como lo mencionamos desde el principio de este estudio, las licencias de importación corresponden a una típica restricción no arancelaria al comercio internacional, motivo por el cual el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación, aprobado en la Ronda Uruguay en 1994, tiende a simplificar los procedimientos para el trámite de licencias de importación y darles transparencia, garantizar la aplicación, administración justa y equitativa de esos procedimientos. También a evitar que los procedimientos aplicados para la concesión de licencias de importación tengan por sí mismos efectos de restricción o distorsión de las importaciones.

Por lo mismo, los principios y reglas de procedimiento establecidas en el Acuerdo para el trámite de las licencias de importación deben ser observadas por las legislaciones nacionales o regionales que regulen lo atinente al trámite de dichas licencias, so pena de resultar no solo violatorias del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación, sino también del mismo Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

En nuestra opinión, reiteramos, Colombia ha cumplido (al menos a nivel legislativo) con dichos lineamientos, no solo al haber desmontado gradualmente la exigencia de las licencias de importación, pasando de ser una exigencia general a solo ser exigible en los casos expresamente señalados por las normas respectivas, sino también al haber implementado la Ventanilla Única de Comercio Exterior, la cual conlleva indudablemente la simplificación y agilización de los trámites de los registros y licencias de importación, mediante la sistematización de los mismos y la integración de las diversas entidades involucradas en estos trámites.

No obstante, no podemos dejar de mencionar que la necesidad de agilidad y de celeridad para el comercio internacional crece dramáticamente cada día, de ahí la necesidad de que estas herramientas tecnológicas respondan efectivamente a las necesidades de los usuarios, no solo desde el punto de vista estrictamente informático, sino también desde la implementación de procedimientos para la respuesta oportuna y transparente por parte de las diferentes entidades estatales involucradas con el sistema.

Bibliografía

Xavier Basaldúa, Ricardo, *La Organización Mundial del Comercio y la regulación del comercio internacional*, Buenos Aires, Abeledo•Perrot, 2003, página 397.

- Camargo, Juan Manuel, *Nuevo Derecho Aduanero: Parte General e Importaciones*, Bogotá, Gustavo Ibañez, 2000, pág. 358 y 359.
- Chain Lizcano, Guillermo, *Comercio Exterior: Parte General e Importaciones. Teoría y Práctica*, 2ª edición, Bogotá, Librería El Profesional, 1998, página 318.
- Lascano, Julio Carlos, *Los Derechos de Aduana*, Buenos Aires, Osmar D. Buyatti, 2007, página 62 y 63.
- Andrés Rohde Ponce, Andrés, *Derecho Aduanero Mexicano*, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2002, pág. 361.

Fuentes normativas:

- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio • *Agreement on Tariffs and Trade (GATT)*, 1994.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. Acuerdo sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación, 1994.
- Ley 170 de 1994. (Congreso de Colombia). Por la cual se aprueba el Acuerdo por el que se establece la "Organización Mundial de Comercio (OMC)", suscrito en Marrakech (Marruecos) el 15 de abril de 1994, sus acuerdos multilaterales anexos y el Acuerdo Plurilateral anexo sobre la Carne de Bovino. Diciembre 15 de 1994. D.O. N° 41.637 del 16 de diciembre de 1994.
- Decreto Ley 444 de 1967. [Presidente de la República de Colombia]. Sobre régimen de cambios internacionales y de comercio exterior. Marzo 22 de 1967.
- Decreto 2680 de 1999. [Presidente de la República de Colombia]. Por el cual se modifican las disposiciones aplicables al Registro de Importación. Diciembre 28 de 1999.
- Decreto 4406 de 2004. [Presidente de la República de Colombia]. Por el cual se regula el Registro de Importación. Diciembre 30 de 2004.
- Decreto 1846 de 2005. [Presidente de la República de Colombia]. Por el cual se modifica el Decreto 4406 del 30 de diciembre de 2004. Junio 3 de 2005.
- Decreto 4553 de 2005. [Presidente de la República de Colombia]. Por el cual se adoptan medidas transitorias para la terminación de la modalidad de importación temporal para perfeccionamiento activo en desarrollo de sistemas especiales de importación • exportación cuando hay certificación de cumplimiento total de los compromisos de exportación. Diciembre 9 de 2005.
- Decreto 3803 de 2006. [Presidente de la República de Colombia]. Por el cual se establecen disposiciones relacionadas con las solicitudes de registro y licencia de importación. Octubre 31 de 2006.
- Decreto 925 de 2013. [Presidente de la República de Colombia]. Por el cual se establecen disposiciones relacionadas con las solicitudes de registro y licencia de importación. Mayo 9 de 2013.