



### SUMARIO SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA

Pág.

<b>RESOLUCIÓN N° 2581</b>	Resuelve la solicitud de la República de Colombia contra la República del Ecuador, sobre calificación como restricción al comercio subregional andino respecto de la habilitación exclusiva del paso internacional de Rumichaca para la importación de mercancías de procedencia u origen colombiana.....	1
<b>RESOLUCIÓN N° 2582</b>	Resuelve la solicitud de la República de Colombia sobre calificación como gravamen de la tasa por servicio aduanero por concepto de control aduanero impuesta por la República del Ecuador a las mercancías que provengan o sean originarias de la República de Colombia.....	34
<b>RESOLUCIÓN N° 2583</b>	Resuelve la solicitud de la República del Ecuador, sobre la calificación como gravamen y restricciones impuestas por la República de Colombia a las mercancías que provengan y sean originarias de la República del Ecuador.....	73
<b>RESOLUCIÓN N° 2584</b>	Precios de Referencia del Sistema Andino de Franjas de Precios para la segunda quincena de mayo de 2026.....	146

#### RESOLUCIÓN N° 2581

**Resuelve la solicitud de la República de Colombia contra la República del Ecuador, sobre calificación como restricción al comercio subregional andino respecto de la habilitación exclusiva del paso internacional de Rumichaca para la importación de mercancías de procedencia u origen colombiana.**

#### LA SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA;

**VISTOS:** Los artículos 72, 73, 74 y 77 del Acuerdo de Cartagena; la Decisión 425, Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General de la Comunidad Andina; y,

#### CONSIDERANDO:

##### 1. ANTECEDENTES

- [1] Que, la República de Colombia mediante Radicado N.º 2-2026-003208 de fecha 06 de febrero de 2026, recibido en la Secretaría General de la Comunidad Andina (en adelante, **SGCAN**) el 09 de febrero de 2026, solicitó el inicio de un procedimiento de investigación a fin de calificar como restricción la medida adoptada por la República del Ecuador contra las exportaciones colombianas (en adelante, **la solicitud**), que



consiste en habilitar el paso internacional de Rumichaca como la única vía para la importación de mercancías de procedencia u origen colombiana (en adelante, **la medida**). A juicio de la República de Colombia esta medida sería contraria a los artículos 1, 2, 72, 73, 76, 77 y 139 del Acuerdo de Cartagena.

- [2] Que, el 16 de febrero de 2026 mediante comunicación N.° SG/E/DS/267/2026, la SGCAN con fundamento en lo previsto en el Capítulo VI “Programa de Liberación” del Acuerdo de Cartagena y en lo dispuesto en la Decisión 425 “Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General de la Comunidad Andina” (en adelante, **la Decisión 425**), admitió a trámite la solicitud presentada por la República de Colombia y, en consecuencia, dispuso el inicio del procedimiento de investigación correspondiente.
- [3] Que, el 17 de febrero de 2026, mediante comunicación N.° SG/E/DS/288/2026, la SGCAN notificó la solicitud a la República del Ecuador, informando el inicio de la investigación. Asimismo, se le concedió un plazo de veinte (20) días hábiles para que presente información complementaria sobre la medida aplicada. El mismo día, mediante comunicación N.° SG/E/DS/289/2026, se puso en conocimiento de los demás Países Miembros el inicio del procedimiento de investigación, otorgándoles el mismo plazo para que presenten la información que consideren pertinente.
- [4] Que, el 02 de marzo de 2026, mediante Oficio N.° MPCEI-VCE-2026-0011-O de fecha 24 de febrero, la República del Ecuador solicitó una prórroga de diez (10) días hábiles para brindar su respuesta, al amparo de lo previsto en el artículo 52 de la Decisión 425.
- [5] Que, el 09 de marzo de 2026, mediante comunicación N.° SG/E/DGCOM/441/2026, la SGCAN atendió la solicitud de prórroga de la República del Ecuador concediendo el plazo adicional de diez (10) días hábiles para que brinde su respuesta. A tal efecto, en el marco de lo dispuesto en los artículos 29 y 52 de la Decisión 425, se señaló como plazo máximo para entregar información complementaria el 31 de marzo de 2026. En la misma fecha, mediante comunicación N.° SG/E/DGCOM/442/2026, la SGCAN puso en conocimiento de los demás Países Miembros la prórroga concedida.
- [6] Que, el 13 de marzo de 2026, mediante comunicación N.° SG/E/DGCOM/489/2026, en virtud del artículo 27 de la Decisión 425, la SGCAN solicitó a la República del Ecuador su colaboración para poder realizar visitas de verificación en dicho país a fin de recopilar información *in situ* del paso fronterizo de Rumichaca y de la Agencia de Aduanas SAS Nivel 3 ubicada en la frontera norte de la República del Ecuador, proponiendo como fechas para las visitas de verificación del 20 al 24 de marzo de 2026.
- [7] Que, el 19 de marzo de 2026, mediante comunicación N.° SG/E/DGCOM/513/2026, la SGCAN solicitó a la República de Colombia su colaboración para realizar visitas de verificación en dicho País Miembro, en concordancia con la solicitud realizada a la República del Ecuador mediante comunicación N.° SG/E/DGCOM/489/2026.
- [8] Que, el 20 de marzo de 2026, mediante Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0029-O de fecha 19 de marzo de 2026, la República del Ecuador comunicó a la SGCAN su disposición para brindar las facilidades necesarias para cumplir con la agenda de trabajo programada.
- [9] Que, el 20 de marzo de 2026, mediante comunicación N.° SG/E/DGCOM/552/2026, la SGCAN acusó recibo del Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0029-O a la República del



Ecuador, y confirmó la realización de las actividades en las fechas previstas conforme el cronograma compartido.

- [10] Que, el 20 de marzo de 2026, mediante Radicado No. 2-2026-008261, la República de Colombia solicitó que se aplacen las visitas de verificación a una fecha posterior a la del 13 de abril del año en curso.
- [11] Que, el 20 de marzo de 2026, mediante comunicación N.º SG/E/DS/660/2026, la SGCAN informó a la República de Colombia que, en atención a los plazos perentorios del procedimiento de investigación en curso, era esencial cumplir con las fechas previstas dentro del cronograma. En ese sentido solicitó reconsiderar el aplazamiento requerido.
- [12] Que, el 21 de marzo de 2026, en el marco de las actividades programadas por el Viceministerio de Comercio Exterior de la República del Ecuador, funcionarios de la SGCAN realizaron la visita de inspección y verificación en el puente internacional de Rumichaca, ubicado en la provincia de Carchi, República del Ecuador. El encuentro estuvo presidido por autoridades del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (**en adelante, SENA**) y representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Producción, Comercio Exterior e Inversiones de dicho País Miembro. Asimismo, durante la jornada, los funcionarios sostuvieron un encuentro con representantes del sector de transporte y gremios<sup>1</sup> de comercio fronterizo de ambos países.
- [13] Que, el 24 de marzo de 2026, los funcionarios de la SGCAN asistieron en la ciudad de Quito, República del Ecuador, a la reunión programada con autoridades del Viceministerio de Comercio Exterior, Ministerio de Defensa, Ministerio de Relaciones Exteriores y el SENA. En dicha reunión se informó a la República del Ecuador sobre las actuaciones y actividades desarrolladas en el marco de las visitas de verificación.
- [14] Que, el 24 de marzo de 2026, la Cámara de Comercio de Ipiales remitió por correo electrónico a la SGCAN<sup>2</sup> los siguientes documentos:
- Informe Técnico: Afectaciones socioeconómicas por el cierre del puente internacional San Miguel, de la Secretaría de Productividad y Competitividad de la Gobernación de Putumayo, de fecha 12 de marzo de 2026.<sup>3</sup>
  - Diagnóstico estadístico y económico del comercio exterior ante la medida arancelaria del 30% en la frontera colombo-ecuatoriana, de la Cámara de Comercio de Ipiales, de febrero de 2026.<sup>4</sup>
  - Diagnóstico estadístico de los diferentes sectores económicos del Municipio de Ipiales ante la medida arancelaria del 30% a las exportaciones colombianas por parte del Ecuador, de la Cooperación Intercamaral Cámara de Comercio de Pasto – Cámara de Comercio de Ipiales de febrero de 2026.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Véase Folio 805 del expediente DGC/COM/REST/001/2026.

<sup>2</sup> Al correo electrónico se le asignó el número de registro 913 del sistema de correspondencia interno de la SGCAN, ver Folio 681 y siguientes del expediente DGC/COM/REST/001/2026.

<sup>3</sup> Ver Folios 682 a 696 del expediente DGC/COM/REST/001/2026, bajo archivo denominado Anexo 1. INFORME EJECUTIVO CIERRE FRONTERIZO PUENTE INTERNACIONAL 15-MARZO-2026.

<sup>4</sup> Ver Folios 697 a 731 del expediente DGC/COM/REST/001/2026, bajo archivo denominado Anexo 3.

Diagnostico Estadístico de los diferentes sectores económicos del municipio de Ipiales ante la Medida Arancelaria del 30% a las Exportaciones colombianas por parte de Ecuador.pdf.

<sup>5</sup> Ver Folios 732 a 757 del expediente DGC/COM/REST/001/2026, bajo archivo denominado Anexo 2. Diagnostico Estadístico y Económico del Comercio Exterior ante la Medida Arancelaria del 30% en la Frontera Colombo-Ecuatoriana (1).pdf.



- [15] Que, el 31 de marzo de 2026, mediante Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0040-O, la República del Ecuador remitió su respuesta a la solicitud presentada por la República de Colombia, junto con la información correspondiente. Asimismo, solicitó que se otorgue tratamiento confidencial a la información identificada dentro del informe y sus anexos, conforme los artículos 19 y 20 de la Decisión 425.
- [16] Que, el 01 de abril de 2026, mediante comunicación N.° SG/E/DGCOM/620/2026, la SGCAN solicitó a la República del Ecuador que, en cuanto a la solicitud de tratamiento de confidencialidad, se autorice el uso de la información contenida en el Informe No. PN-SCG-CEO-2026-082-INF o, de ser el caso, que se remita dicha información reformulada conforme a las recomendaciones señaladas, a fin de asegurar el tratamiento de confidencialidad pertinente.
- [17] Que, el 02 de abril de 2026 mediante Oficio N.° MPCEI-VCE-2026-0042-O, recibido en la SGCAN el 06 de abril de 2026, la República del Ecuador, en atención a la comunicación N.° SG/E/DGCOM/620/2026 de la SGCAN, dio respuesta sobre la información confidencial contenida en el Informe No. PN-SCG-CEO-2026-081-INF.
- [18] Que, el 07 de abril de 2026, mediante comunicación N.° SG/E/DGCOM/642/2026, la SGCAN solicitó a la República del Ecuador que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 20 de la Decisión 425, especifique cuáles documentos o anexos de la información remitida en el Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0040-O debían ser objeto de evaluación para conferir el carácter de confidencialidad. Asimismo, se solicitó que se proporcione un resumen no confidencial o versión pública de todos los elementos a ser sometidos para su consideración.
- [19] Que, el 07 de abril de 2026 mediante Oficio N.° MPCEI-VCE-2026-0044-O, recibido en la SGCAN el 08 de abril de 2026, la República del Ecuador, en atención a la comunicación N.° SG/E/DGCOM/620/2026 de la SGCAN, remitió su versión no confidencial de la información proporcionada mediante Oficio N.° MPCEI-VCE-2026-0040-O.
- [20] Que, el 13 de abril de 2026, mediante comunicación N.° SG/E/DGCOM/692/2026, la SGCAN informó a la República del Ecuador, en atención a los Oficios Nro. MPCEI-VCE-2026-0042-O y Nro. MPCEI-VCE-2026-0044-O, que no se acreditó la presentación de un resumen no confidencial del Informe No. PN-SCG-CEO-2026-081-INF, por lo que, conforme a lo dispuesto en los artículos 20 y 27 de la Decisión 425 dicho documento no sería considerado en el análisis del presente caso. Asimismo, en dicha comunicación se notificó la apertura de un anexo confidencial al expediente, de conformidad con el artículo 20 antes mencionado. En la misma fecha, mediante comunicaciones N.° SG/E/DGCOM/693/2026 y N.° SG/E/DGCOM/694/2026, la SGCAN corrió traslado a los Países Miembros de la respuesta brindada a la República del Ecuador.
- [21] Que, el 15 de abril de 2026, mediante comunicaciones N.° SG/E/DGCOM/729/2026, N.° SG/E/DGCOM/730/2026, y SG/E/DGCOM/731/2026, la SGCAN puso en conocimiento de la República de Colombia, la República del Ecuador, y de los demás Países Miembros, que, en virtud a la excepcional complejidad del caso, la abundante información recopilada durante la investigación y los escritos presentados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Decisión 425, decidió ampliar el plazo para resolver el expediente en diez (10) días hábiles adicionales.



- [22] Que, mediante correo electrónico de fecha 17 de abril de 2026<sup>6</sup>, la República de Colombia solicitó a la SGCAN la remisión de las actas correspondientes a las visitas de verificación realizadas por la SGCAN.
- [23] Que, el 22 de abril de 2026, mediante comunicaciones N.º SG/E/DGCOM/780/2026 y N.º SG/E/DGCOM/781/2026, la SGCAN corrió traslado de las actas de verificación y de los reportes de visita a la República de Colombia y a los demás Países Miembros.
- [24] Que, el 28 de abril de 2026, mediante el Radicado N.º 2-2026-012119, la República de Colombia remitió a la SGCAN su pronunciamiento sobre el informe técnico-jurídico presentado por la República del Ecuador en el marco del expediente DGCOM/REST/001/2026, en respuesta a la solicitud de calificación de restricción formulada por dicho país.
- [25] Que, el 29 de abril de 2026, mediante comunicaciones N.º SG/E/DGCOM/884/2026 N.º SG/E/DGCOM/885/2026 y N.º SG/E/DGCOM/886/2026, la SGCAN acusó recibo y corrió traslado del pronunciamiento de la República de Colombia a los Países Miembros.

## 2. SOBRE LA SOLICITUD PRESENTADA POR LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

- [26] La República de Colombia, mediante Radicado N.º 2-2026-003208, recibido por la SGCAN el 09 de febrero del 2026, solicitó a este órgano comunitario calificar como restricción, la medida adoptada por la República del Ecuador mediante Nota Verbal N.º MREMH/MREMH/2025/0020/N, de fecha 24 de diciembre de 2025, consistente en la habilitación del paso internacional ubicado en Rumichaca, como único paso internacional entre ambos países.
- [27] De acuerdo con la República de Colombia, la medida calificaría como una restricción en los términos del artículo 73, siendo contraria a lo estipulado en los artículos 72 y 77 del Acuerdo de Cartagena.
- [28] Conforme a la solicitud presentada por la República de Colombia, la medida adoptada por la República del Ecuador:

*“(...) impide de manera tajante y absoluta la importación en Ecuador de las mercancías provenientes de Colombia a través de cualquier paso fronterizo, al habilitar únicamente el tránsito internacional a través del paso internacional Rumichaca (...), lo que constituyen restricciones en contravención con el propósito del Programa de Liberación en el artículo 72 del AC<sup>4</sup>, y del compromiso asumido por los Países Miembros en el artículo 77.*

<sup>4</sup> Ver TJCA, Proceso 3-AI-96, pág. 16, y Proceso 5-IP-90, pág. 11”<sup>7</sup>

- [29] Asimismo, la República de Colombia argumenta que la Nota Verbal N.º MREMH/MREMH/2025/0020/N remitida por la República del Ecuador, se limita a señalar que la medida fue impuesta:

*“(...) en atención a decisiones adoptadas por autoridades competentes del Estado ecuatoriano y considerando razones de seguridad”, sin brindar justificación alguna, ni remitir a otro documento o fuente que explique las razones que motivaron la medida, y que puedan evidenciar los requisitos*

<sup>6</sup> Al correo electrónico se le asignó el número de registro 1132 del sistema de correspondencia interno de la SGCAN.

<sup>7</sup> Véase Folio 17 del expediente DGCOM/REST/001/2026.



*concurrentes identificados por el TJCA para que la medida sea viable en el marco comunitario, a saber, que esté motivada por una de las causales taxativas del artículo 73, que sea idónea para atender esa causal, que sea además proporcional y no sea discriminatoria.”<sup>8</sup>*

- [30] Asimismo, la República de Colombia señala que la medida adoptada por la República del Ecuador estaría incumpliendo los artículos 72 y 76 del Acuerdo de Cartagena, al imponer unilateralmente restricciones injustificadas a la importación de mercancías colombianas a través de la frontera.
- [31] En complemento, la República de Colombia manifiesta que las medidas adoptadas por la República del Ecuador constituyen una vulneración de los artículos 1 y 2 del Acuerdo de Cartagena, ya que dicho país no estaría comerciando en condiciones de equidad y solidaridad frente a los demás Países Miembros, lo que implicaría una afectación a los principios de reciprocidad y solidaridad consagrados en dicho Acuerdo.
- [32] Por último, la República de Colombia señala que la medida aplicada incumple el artículo 139 del Acuerdo de Cartagena, sobre el principio de Nación Más Favorecida.
- [33] Adjunto a la solicitud, la República de Colombia presenta los siguientes documentos anexos:
- Nota Verbal Nro. MREH/MREH/2025/0020/N. del 24 de diciembre de 2025.
  - Nota Verbal número MREMH-SSRV-2026-0001 N del 1º de enero de 2026
  - Nomenclatura común de designación y codificación de mercancías de los Países Miembros de la Comunidad Andina denominada “NANDINA” (Decisión 885)

### 3. RESPUESTA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- [34] La República del Ecuador, mediante Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0040-O, recibido en la SGCAN el 31 de marzo del 2026, remitió su respuesta<sup>9</sup> a la solicitud presentada por la República de Colombia.
- [35] La respuesta presentada por la República del Ecuador se resume en lo siguiente:
- [36] La medida adoptada no constituye una restricción al comercio intracomunitario, sino una canalización operativa del ingreso de mercancías a través de un paso fronterizo habilitado (Rumichaca), manteniéndose abierto el comercio con la República de Colombia:

*(...) Lo que Ecuador realizó no fue prohibir el comercio andino con Colombia, ni suspender la importación de mercancías colombianas, ni imponer una cuota o contingente; lo que hizo fue canalizar el ingreso formal por un paso internacional habilitado —Rumichaca— manteniendo así operativa la circulación comercial por el corredor institucionalmente controlado.<sup>10</sup>*

<sup>8</sup> Véase Folios 17 y 18 del expediente DGCOM/REST/001/2026.

<sup>9</sup> Véanse Folios 519 - 552 del expediente DGCOM/REST/001/2026.

<sup>10</sup> Véase Folio 529 del expediente DGCOM/REST/001/2026.



- [37] La actuación de la República del Ecuador se encuentra amparada en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, al responder a razones de seguridad, la cual constituye una excepción válida dentro del ordenamiento andino.

*(...) pero ese razonamiento se lee conjuntamente con el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, cuyo segundo párrafo establece que no serán consideradas restricciones, entre otras, las medidas destinadas a la “aplicación de leyes y reglamentos de seguridad” (literal b) y a la “protección de la vida y salud de las personas, los animales y los vegetales (literal d)”.*<sup>11</sup>

- [38] La medida se sustenta en evidencia objetiva y verificable, que demuestra un contexto crítico en la frontera norte caracterizado por<sup>12</sup>:

- (i) La alta porosidad fronteriza (múltiples pasos no habilitados);
- (ii) El incremento del contrabando;
- (iii) La presencia de organizaciones criminales; y
- (iv) El tráfico ilícito de mercancías y drogas.

- [39] La medida cumple con el test de legalidad desarrollado por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, al satisfacer de manera concurrente los criterios<sup>13</sup> de:

- (i) Finalidad.
- (ii) Idoneidad.
- (iii) Necesidad.
- (iv) Proporcionalidad.
- (v) No discriminación.

- [40] La concentración del tránsito en un único corredor internacional incrementa la trazabilidad del flujo comercial en un escenario de alta porosidad fronteriza, en línea con la Decisión 502<sup>14</sup>:

*“(...) concentrar el ingreso formal en el paso internacional institucionalmente habilitado incrementa la capacidad de control integrado, tanto en su modalidad secuencial como simultánea, por parte de los funcionarios nacionales competentes designados por los países de salida y de entrada. Ello resulta consistente con la Decisión 502, cuyo artículo 1 define al CEBAF como el conjunto de instalaciones destinadas a la prestación del servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y entiende por control integrado la verificación y supervisión conjunta de las condiciones legales de entrada y salida; cuyo artículo 4 faculta a los Países Miembros a establecer los CEBAF que consideren necesarios, en concordancia con las características y peculiaridades de sus pasos de frontera; y cuyo artículo 8 dispone que dicho control se realizará mediante procedimientos armonizados o compatibles, primero de forma secuencial y, progresivamente, de manera simultánea.”*

- [41] La habilitación controlada del paso San Miguel para el transporte de crudo colombiano constituye una excepción favorable, que flexibiliza la medida general, garantizando la continuidad de un flujo específico de interés económico<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Véase Folio 530 del expediente DGCOM/REST/001/2026.

<sup>12</sup> Véase Folio 530 del expediente DGCOM/REST/001/2026.

<sup>13</sup> Véase Folios 531 – 532 y 536 del expediente DGCOM/REST/001/2026.

<sup>14</sup> Véase Folio 531 del expediente DGCOM/REST/001/2026.

<sup>15</sup> Véase Folio 532 del expediente DGCOM/REST/001/2026.



*“La propia solicitud colombiana transcribe que las autoridades ecuatorianas “han autorizado de manera excepcional la habilitación controlada del paso fronterizo CEBAF San Miguel, con el objetivo exclusivo de garantizar la continuidad del transporte de crudo colombiano hacia la Estación de Bombeo Amazonas”, adjuntando un listado de personas y vehículos autorizados. Es decir, nos encontramos ante una apertura excepcional y controlada en favor de una operación específica de interés para Colombia, no ante un nuevo cierre”. [sic]*

- [42] La exigencia de identificación previa de personas y vehículos en el Centro Binacional de Atención en Frontera - CEBAF San Miguel responde a criterios de seguridad y control, y es consistente con los mecanismos de control integrado previstos en la normativa andina.<sup>16</sup>

*“La exigencia de individualizar previamente a las personas y vehículos autorizados resulta, además, totalmente compatible con la lógica del control integrado prevista por la Decisión 502. Los artículos 8, 9, 11 y 15 de esa Decisión suponen precisamente que el tránsito de mercancías, personas y vehículos por un CEBAF puede quedar sometido a procedimientos operacionales armonizados, servicios de seguridad y contingencia, y comunicación oficial de los funcionarios competentes.”*

- [43] No existe falta de motivación de las medidas adoptadas, debido a que:

- Las notas verbales cumplen una función de notificación diplomática; y<sup>17</sup>
- La justificación técnica se desarrolla dentro del procedimiento ante la SGCAN, conforme a la Decisión 425<sup>18</sup>.

- [44] El Programa de Liberación del Acuerdo de Cartagena no tiene carácter absoluto, debiendo interpretarse sistemáticamente con sus excepciones, particularmente aquellas relativas a seguridad y protección de bienes jurídicos superiores<sup>19</sup>.

- La medida no constituye una restricción encubierta ni un mecanismo proteccionista, sino una respuesta estatal legítima frente a riesgos reales que afectan la seguridad nacional y el control aduanero.
- La controversia debe analizarse en un contexto integral, donde la facilitación del comercio es compatible con la necesidad de garantizar condiciones mínimas de seguridad, orden y control en zonas fronterizas de alta vulnerabilidad.
- La República del Ecuador manifiesta que la República de Colombia describe una reordenación del canal de ingreso, en lugar de acreditar una restricción comercial sustantiva en sentido comunitario, ello porque este país identificó como afectadas, prácticamente todas las mercancías de la NANDINA, sin desarrollar una demostración concreta, producto por producto, de impedimento real de acceso al mercado ecuatoriano.

<sup>16</sup> Véase Folio 533 del expediente DGCOM/REST/001/2026.

<sup>17</sup> Véase Folio 534 del expediente DGCOM/REST/001/2026.

<sup>18</sup> Véase Folio 534 del expediente DGCOM/REST/001/2026.

<sup>19</sup> Véase Folio 527 del expediente DGCOM/REST/001/2026.



- [45] Con base en los elementos expuestos, la República del Ecuador solicitó a la SGCAN que la medida comunicada mediante Nota Verbal Nro. MREMH/MREMH/2025/0020/N de 24 de diciembre de 2025, no sea calificada como una restricción al comercio intrasubregional, en los términos del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena.
- [46] Entre la documentación presentada por la República del Ecuador se encuentran los siguientes documentos:
- Informe técnico justificativo de la República del Ecuador dentro del expediente EXP.DGCOM/REST/001/2026, en respuesta a la solicitud de calificación de restricción presentada por la República de Colombia y al requerimiento de información formulado por la Secretaría General de la Comunidad Andina.
  - Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0014-O, de fecha 28 de febrero de 2026, mediante el cual el Viceministerio de Comercio Exterior del Ecuador solicita al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana la remisión de información y documentación de sustento, a fin de atender la solicitud de información formulada por la SGCAN en el marco del Expediente EXP.DGCOM/REST/001/2026.
  - Oficio Nro. MREMH-VRE-2026-0032-O, de fecha 04 de marzo de 2026, mediante el cual el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador remite al Viceministerio de Comercio Exterior documentación e información de sustento —incluyendo notas verbales, oficios interinstitucionales y documentos de coordinación bilateral con la República de Colombia— a fin de atender el requerimiento formulado por la SGCAN en el marco del Expediente EXP.DGCOM/REST/001/2026.
  - Nota Verbal Nro. MREMH/MREMH/2025/0020/N, de fecha 24 de diciembre de 2025, mediante la cual el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador comunica a la Embajada de la República de Colombia, la adopción de la medida que habilita el paso internacional de Rumichaca como único punto de ingreso para el comercio bilateral.
  - Base de Datos Operación Ecuador.xlsx - Listados de conductores y vehículos autorizados para las operaciones OCP
  - Nota Verbal N.º MREMH-SSRV-2026-0001-N, de fecha 1 de enero de 2026, mediante la cual el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador informa a la Embajada de la República de Colombia sobre la habilitación de condiciones específicas de tránsito en el paso fronterizo CEBAF San Miguel.
  - Boletín de prensa de fecha 6 de febrero de 2026, emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador, relativo a la reunión de Cancilleres y autoridades de los dos países.
  - Boletín de prensa emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador, relativo a la reunión ministerial ecuatoriano–colombiana, en el que se expone la posición



de la República del Ecuador respecto de los temas abordados en dicho encuentro.

- Certificación documental de fecha 4 de marzo de 2026, emitida por la Dirección de Gestión Documental y Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador, de la digitalización y resguardo del expediente denominado “Situación Ecuador–Colombia” en el archivo institucional correspondiente.
- Oficio N.º MREMH-MREMH-2026-0501-OF, de fecha 6 de marzo de 2026, mediante el cual el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador remite al Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones información adicional en atención a los requerimientos formulados en el marco de los expedientes EXP.DGCOM/REST/001/2026 y EXP.DGCOM/REST/002/2026<sup>20</sup>.
- Certificación documental de fecha 5 de marzo de 2026, emitida por la Dirección de Gestión Documental y Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador, de la digitalización de documentos correspondientes al expediente “Situación Ecuador–Colombia” y su resguardo en el archivo institucional.
- Documento denominado “Resumen integral de los documentos certificados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador”, elaborado por el Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones, mediante el cual se sistematiza la documentación certificada correspondiente al expediente “Situación Ecuador–Colombia”, en el marco del Expediente N.º EXP.DGCOM/REST/001/2026.
- Información estadística de las importaciones ecuatorianas procedentes u originarias de la República de Colombia para el periodo comprendido entre 2024 y febrero de 2026, desagregada por aduana de ingreso, partida y subpartida arancelaria, valor CIF, peso neto, valor del flete y valor del seguro.
- Oficio N.º MPCEI-VCE-2026-0044-O, de fecha 7 de abril de 2026, mediante el cual el Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones de la República del Ecuador remite a la SGCAN el resumen no confidencial de la información previamente proporcionada en el marco del Expediente N.º EXP.DGCOM/REST/001/2026.

#### 4. INFORMACIÓN DE LOS PAÍSES MIEMBROS

- [47] Con relación a la presentación de la información adicional, corresponde señalar que el Estado Plurinacional de Bolivia y la República del Perú no presentaron comentarios o información en el marco del presente procedimiento.

---

<sup>20</sup> El EXP.DGCOM/REST/002/2026 es materia de otro procedimiento a cargo de la Secretaría General y no forma parte del presente procedimiento.



## 5. MEDIDA OBJETO DE ANÁLISIS

- [48] La medida denunciada por la República de Colombia corresponde a la contenida en la Nota Verbal N.º MREMH/MREMH/2025/0020/N<sup>21</sup>, de fecha 24 de diciembre de 2025, mediante la cual el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador comunicó a la Embajada de la República de Colombia, la decisión de habilitar el paso internacional de Rumichaca como único punto autorizado para el ingreso de mercancías entre ambos países. En dicha comunicación se establece lo siguiente:

*“El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana – Despacho Ministerial – saluda atentamente a la Honorable Embajada de la República de Colombia y tiene a honra de poner en su conocimiento que, en atención a decisiones adoptadas por las autoridades competentes del Estado ecuatoriano y considerando razones de seguridad, a partir del **24 de diciembre de 2025** se mantendrá habilitado únicamente el paso internacional ubicado en **Rumichaca**, en la frontera ecuatoriano-colombiana, como **único paso internacional** entre ambos países.”* (Resaltado fuera del texto).

- [49] Es importante señalar que, si bien la República del Ecuador en la Nota Verbal N.º MREMH/MREMH/2025/0020/N no alude a algún criterio de procedencia u origen específico de las mercancías que utilizarán el único paso internacional autorizado, en su respuesta a la solicitud presentada por la República de Colombia<sup>22</sup> se señaló lo siguiente:

*“(…) Dicha solicitud persigue que se califique como restricción al comercio intrasubregional la decisión adoptada por la República del Ecuador consistente en habilitar de manera exclusiva el paso fronterizo de Rumichaca para el ingreso de mercancías **procedentes u originarias** de Colombia, así como la habilitación controlada y excepcional del Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) San Miguel para el transporte de crudo colombiano hacia la Estación de Bombeo Amazonas.”*(Resaltado fuera de texto)

- [50] En consecuencia, se observa que la medida objeto de la solicitud se encuentra dirigida al ingreso de mercancías procedentes u originarias de la República de Colombia.

- [51] Asimismo, corresponde señalar que, como complemento a la habilitación únicamente del paso internacional de Rumichaca, se autorizó de manera excepcional la habilitación del paso fronterizo CEBAF San Miguel, con el objeto exclusivo de garantizar la continuidad del transporte de crudo colombiano hacia la Estación de Bombeo Amazonas en territorio ecuatoriano.

- [52] Lo anterior se verifica en la Nota Verbal N.º MREMH-SSRV-2026-0001-N<sup>23</sup>, en la cual se establece lo siguiente:

*“Al respecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana – Subsecretaría de Soberanía y Relaciones Vecinales – tiene a honra informar que las autoridades competentes del Estado ecuatoriano han autorizado de manera excepcional la habilitación controlada del paso fronterizo CEBAF San*

<sup>21</sup> Véase Folio 36 del expediente DGCOM/REST/001/2026.

<sup>22</sup> Véase Folio 521 del expediente DGCOM/REST/001/2026

<sup>23</sup> Véase Folio 37 del expediente DGCOM/REST/001/2026.



*Miguel, con el objetivo exclusivo de garantizar la continuidad del transporte de crudo colombiano hacia la Estación de Bombeo Amazonas, ubicada en la ciudad de Lago Agrio. Se adjunta el listado de personas y vehículos debidamente autorizados para el ingreso y posterior salida de territorio ecuatoriano.”*

- [53] De lo expuesto en el acápite anterior se desprende que la medida adoptada por la República del Ecuador se aplica al ingreso de mercancías por vía terrestre procedentes u originarias de la República de Colombia, canalizando dicho tránsito exclusivamente a través del paso internacional de Rumichaca. No obstante, se establece una excepción específica para el transporte de crudo colombiano, cuya circulación ha sido autorizada de manera excepcional a través del paso fronterizo CEBAF San Miguel, bajo condiciones de control previamente definidas.

## 6. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

### 6.1. SOBRE EL PROGRAMA DE LIBERACIÓN

- [54] La Comunidad Andina, integrada por el Estado Plurinacional de Bolivia, la República de Colombia, la República del Ecuador y la República del Perú, es un acuerdo de integración subregional con más de 56 años de existencia, cuyos objetivos tienen por finalidad procurar el mejoramiento de la calidad de vida de la población andina (inciso 3 del artículo 1 del Acuerdo de Cartagena).
- [55] Para el logro de sus objetivos, el artículo 3 del Tratado Fundacional dispone que se emplearán como mecanismos y medidas, entre otros, un Programa de Liberación del intercambio comercial.
- [56] Sobre el particular, es importante traer a colación lo señalado por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (en adelante, **TJCAN**) en la sentencia del Proceso 02-AI-2020, publicado en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N.º 5250, cuando resalta la importancia del Programa de Liberación:

*“3.3.4. El Programa de Liberación de bienes sustenta la existencia de un área de libre comercio en el mercado subregional andino, en el que los productos originarios de los Países Miembros circulan libremente sin pagar aranceles en un mercado ampliado, lo que incrementa el poder de elección de los consumidores andinos, pues al interior de dicho mercado tiene la oportunidad de elegir entre una mayor variedad de bienes provenientes de los diferentes rincones de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, lo que a vez incrementa la competencia y el bienestar de los mencionados consumidores, quienes pueden tener a su alcance productos a menores precios y de mejor calidad.*

*3.3.5 El aprovechamiento de un área de libre comercio requiere optimizar la integración física, especialmente a través de la facilitación del transporte de mercancías entre los Países Miembros. (...)*

*3.3.10 Si bien son muchas las formas en las cuales los ciudadanos andinos pueden ser partícipes directos del proceso de integración y percibir de manera inmediata sus beneficios, no cabe duda de que la posibilidad de circular libremente en el territorio comunitario es una de las más emblemáticas y constituye uno de los principales logros del proceso integrador.”*



- [57] Asimismo, en su sentencia del Proceso 01-AN-2014<sup>24</sup>, ese Honorable Tribunal añadió:

*“3.2.5. Conforme al Artículo 72 del Acuerdo de Cartagena, el Programa de Liberación tiene por objeto eliminar los gravámenes y restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier país miembro. En ese sentido, el Artículo 73 de la misma norma le otorga carácter automático e irrevocable, precisando que comprende la universalidad de los productos, salvo las disposiciones de excepción que se establezca, a fin de llegar a su liberación total en los plazos y modalidades estipuladas.”* (Énfasis fuera del texto)

- [58] En este marco, el análisis de la SGCAN tendrá presente a lo largo del análisis de este caso, fundamentalmente lo señalado en la norma fundacional de la Comunidad Andina, el Programa de Liberación en ella consagrada, así como lo señalado por el TJCAN a este respecto.

- [59] De otro lado, teniendo presente lo expuesto, de acuerdo con la normativa andina y la jurisprudencia del TJCAN, se identifican dos criterios para determinar si una medida puede ser calificada como restricción al comercio intracomunitario y por ende contraria al Programa de Liberación.

- [60] En primer lugar, corresponde analizar si los efectos de la medida en cuestión impiden, suspenden o prohíben el acceso de las importaciones procedentes u originarias de un País Miembro. En segundo lugar, debe evaluarse si la medida, aun cuando no prohíba dichas importaciones, las dificulta, encarece o hace más onerosa la operación de importación de productos de procedencia u origen andina.

- [61] Este entendimiento ha sido desarrollado por el TJCAN, en el Proceso 118-AI-2003, en los siguientes términos:

*“Por medida restrictiva se entiende cualquier acto imputable a una autoridad pública que limite las importaciones. Dicho efecto puede consistir en prohibir las importaciones o en hacerlas más onerosas que los bienes de producción nacional. Las medidas administrativas pueden incluir desde la imposición de precios fijos mínimos o máximos menos favorables para los productos importados, hasta limitaciones directas a las importaciones (...)*<sup>25</sup> (Subrayado fuera del texto.)

- [62] En esa línea, el TJCAN ha señalado, entre otros, en el Proceso 3-AI-97, lo siguiente:

*“Un obstáculo o impedimento a la importación libre de mercancías que se salga del objeto específico de las medidas de excepción, dirigiéndose a imposibilitar injustificadamente la importación de un determinado producto o de hacer la importación más difícil o más costosa, puede reunir las características de restricción al comercio, y más aún cuando una medida tiene carácter discriminatorio (...)*. (Subrayado fuera del texto.)

- [63] Adicionalmente, el TJCAN en su sentencia del Proceso 02-AN-98, ha precisado que la calificación de una medida como restrictiva no depende de su naturaleza, sea esta definitiva o preparatoria, sino de los efectos que pueda generar sobre las importaciones, reales o potenciales, en los siguientes términos:

<sup>24</sup> Respecto del Programa de Liberación y el Proceso de Integración Subregional Andino.

<sup>25</sup> Proceso 118-AI-2003, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 1206, de 13 de junio de 2005.



*“...el carácter definitivo o preparatorio de un acto interno no es decisivo para calificar una medida como restricción al comercio, sino más bien el efecto restrictivo que eventualmente pudiere producir, en las importaciones presentes o futuras”.*

[64] De la jurisprudencia citada se desprende que, para que una medida califique como restricción en los términos del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, esta debe producir, como efecto: (i) impedir, suspender o prohibir las importaciones de origen andino; o (ii) dificultar, encarecer o hacer más onerosa la operación de importación de dichos productos.

[65] En cuanto a las excepciones del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, el TJCAN dentro del Proceso 01-AN-2014, desarrolló las consideraciones para justificar la excepcionalidad de una medida. En ese sentido, señaló lo siguiente:

*“En ese orden de ideas, este Tribunal considera que para que una medida adoptada por un país miembro[sic] se justifique como una excepción de las previstas en el segundo párrafo del Artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, debe cumplir, **de manera concurrente**, con los siguientes requisitos:*

- a) La finalidad de la medida debe fundamentarse en alguna de las excepciones (taxativamente) previstas en el segundo párrafo del Artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, las que deben ser interpretadas de manera restrictiva.*
- b) La medida debe ser idónea para cumplir la mencionada finalidad.*
- c) La medida debe ser necesaria (o insustituible); es decir, no debería haber otra medida menos lesiva o gravosa al comercio subregional andino que podría cumplir con la mencionada finalidad.*
- d) La medida deber ser proporcional; esto es, que sus beneficios son superiores a sus costos, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo.*
- e) La medida no debe de ser discriminatoria.” (Énfasis fuera del texto)*

[66] En atención a los criterios desarrollados por el TJCAN y a la información que cursa en el expediente de este procedimiento, corresponde evaluar si la medida objeto de investigación ha generado alguno de los siguientes efectos en el marco del Programa de Liberación previsto en el Acuerdo de Cartagena, en cuyo caso tendría que continuarse el análisis, para determinar si podría considerarse como una de las causales de excepción previstas en el artículo 73. En tal sentido, deberá analizarse si la medida causa uno de los siguientes efectos:

- (i) Impedir, suspender o prohibir las importaciones de origen andino; o
- (ii) Dificultar, encarecer o hacer más onerosa la operación de importación de dichos productos.

[67] A su vez, correspondería analizar si la medida:

- (i) Se fundamenta en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena;
- (ii) Es idónea;
- (iii) Es necesaria o insustituible;
- (iv) Es proporcional; y,
- (v) Es de carácter no discriminatorio.



## 7. NORMAS APLICABLES

### 7.1. De los artículos 72, 73, 74 y 77 del Acuerdo de Cartagena

[68] Como se ha señalado en punto anterior, el Programa de Liberación constituye uno de los pilares fundamentales del Acuerdo de Cartagena, cuyo objetivo es promover el establecimiento de una zona de libre comercio en la subregión. En cuanto a su objeto, el artículo 72 del referido Acuerdo señala lo siguiente:

*“Artículo 72.- El Programa de Liberación de bienes tiene por objeto eliminar los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier País Miembro.”*

[69] En este marco legal, el Acuerdo Cartagena, en su artículo 73, establece el alcance de “restricciones de todo orden” así como las medidas que no se encuentran comprendidas en la adopción del concepto:

*“Se entenderá por “restricciones de todo orden” cualquier medida de carácter administrativo, financiero o cambiario, mediante la cual un País Miembro impida o dificulte las importaciones, por decisión unilateral. No quedarán comprendidas en este concepto la adopción y el cumplimiento de medidas destinadas a la:*

- a) Protección de la moralidad pública;*
- b) Aplicación de leyes y reglamentos de seguridad;*
- c) Regulación de las importaciones o exportaciones de armas, municiones y otros materiales de guerra y, en circunstancias excepcionales, de todos los demás artículos militares, siempre que no interfieran con lo dispuesto en tratados sobre libre tránsito irrestricto vigentes entre los Países Miembros;*
- d) Protección de la vida y salud de las personas, los animales y los vegetales;*
- e) Importación y exportación de oro y plata metálicos;*
- f) Protección del patrimonio nacional de valor artístico, histórico o arqueológico; y*
- g) Exportación, utilización y consumo de materiales nucleares, productos radiactivos o cualquier otro material utilizable en el desarrollo o aprovechamiento de la energía nuclear.”*  
(Subrayado fuera del texto)

[70] Del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena se desprende que toda medida unilateral que tenga por efecto impedir o dificultar las importaciones será calificada como una restricción al comercio subregional andino. No obstante, cuando dicha medida se encuentre justificada en alguna de las causales previstas en la referida disposición, no será considerada como restricción en los términos del ordenamiento jurídico andino.

[71] En tal sentido, como también se ha mencionada anteriormente, es preciso que se analice: i) si la medida impide o dificulta las importaciones; y, ii) si constituye como una posible excepción al artículo 73 del Acuerdo de Cartagena.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Sobre este señalamiento, corresponde mencionar que este criterio ha sido sostenido por la SGCAN en otros procedimientos administrativos sobre casos relacionados a restricciones aplicados a las importaciones andinas, a modo de ejemplo se disponen de los siguientes actos administrativos:



- [72] De otro lado, el artículo 73 debe leerse en concordancia con en el artículo 74 del Acuerdo de Cartagena el cual señala:

**“Artículo 74.- Para los efectos de los artículos anteriores, la Secretaría General, de oficio o a petición de parte, determinará, en los casos en que sea necesario, si una medida adoptada unilateralmente por un País Miembro constituye “gravamen” o “restricción”.** (Subrayado fuera de texto)

- [73] Adicionalmente, es preciso resaltar que el artículo 77 del Acuerdo de Cartagena contiene una prohibición expresa con relación a aplicación de restricciones:

**“Artículo 77.- Los Países Miembros se abstendrán de aplicar gravámenes y de introducir restricciones de todo orden a las importaciones de bienes originarios de la Subregión”.** (Énfasis fuera del texto)

- [74] Ello es así dado que las restricciones constituyen obstáculos que inciden, dificultan o encarecen las importaciones de origen de los Países Miembros teniendo repercusiones económicas en el comercio internacional de mercancías, modificando el volumen de las transacciones, precios o ambas cosas<sup>27</sup>. Por este motivo el referido artículo 77 del Acuerdo de Cartagena obliga a los Países Miembros a abstenerse de introducir «restricciones de todo orden» y aquellas que no deben considerarse comprendidas de ese concepto (Baldeón, 2024).

- [75] En ese sentido, corresponde a la SGCAN determinar, en el marco de sus competencias, la respectiva calificación.

## 7.2. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina

- [76] La jurisprudencia del TJCAN constituye una fuente esencial e ineludible para la interpretación del ordenamiento jurídico comunitario, particularmente en lo relativo al alcance del Programa de Liberación y la identificación de las restricciones al comercio intracomunitario. En este contexto, los diversos pronunciamientos emitidos por el TJCAN han permitido delimitar qué medidas pueden ser calificadas como restricciones de todo orden y bajo qué supuestos pueden considerarse justificadas. Dichos criterios jurisprudenciales resultan relevantes para el análisis del presente procedimiento.

- [77] En ese orden se abordarán los criterios utilizados por el TJCAN para la calificación de restricciones en los Procesos 118-AI-2003, 02-AN-98, 3-AI-97 y 01-AN-2014.

- 
- Resolución N° 2019 de la SGCAN, resuelve la investigación de oficio por presuntas restricciones impuestas por el gobierno de Colombia contra las importaciones de cemento originarias de los Países Miembros de la Comunidad Andina.
  - Resolución N° 1695 de la SGCAN, calificación como restricción al comercio de las medidas aplicadas por el Gobierno de Ecuador mediante la Resolución 116 del COMEX
  - Resolución N° 1564 de la SGCAN, calificación como restricción al comercio de las medidas aplicadas por el Gobierno de Ecuador mediante las Resoluciones 65 y 66 del COMEX
  - Resolución N° 1289 de la SGCAN, calificación de la exigencia de un requisito técnico a las pilas y baterías de zinc-carbón provenientes de los Países Miembros de la Comunidad Andina, por parte de la República del Perú, como “restricción” a los efectos del Programa de Liberación del Acuerdo de Cartagena.
  - Resolución N° 1043 de la SGCAN, calificación como restricción injustificada al establecimiento por parte de la República del Ecuador de un cupo a las importaciones de carne de porcinos; y como gravamen al pago de Derechos Correctivos automáticos por parte de la República del Ecuador a las importaciones de ganado y carne porcinos originarias de los Países Miembros de la Comunidad Andina.

<sup>27</sup> Baldeón recoge la cita de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo, UNCTAD, 2010, Non-tariff measures: evidence from selected developing countries and future research agenda (publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra), p. 99.



## 8. ANÁLISIS DE LA SGCAN

### 8.1. Sobre los efectos de la medida

[78] Corresponde a esta Secretaría General analizar los efectos derivados de la implementación de la medida adoptada por la República del Ecuador, a fin de evaluar su incidencia sobre el comercio fronterizo con la República de Colombia. Dicho análisis, con base en los elementos recabados en el transcurso de la investigación, permitirá determinar si la medida en cuestión configura una restricción al comercio intracomunitario andino, en los términos del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena.

#### 8.1.1. Argumento de la República de Colombia

[79] De acuerdo con la solicitud presentada por la República de Colombia, la medida impediría la importación de mercancías procedentes u originarias del país a través de cualquier paso fronterizo al habilitar únicamente el tránsito internacional a través del paso internacional Rumichaca<sup>28</sup>.

#### 8.1.2. Argumento de la República del Ecuador

[80] Por su parte, la República del Ecuador sostiene que:

*“(...) Lo que Ecuador realizó no fue prohibir el comercio andino con Colombia, ni suspender la importación de mercancías colombianas, ni imponer una cuota o contingente; lo que hizo fue canalizar el ingreso formal por un paso internacional habilitado —Rumichaca— manteniendo así operativa la circulación comercial por el corredor institucionalmente controlado.”*<sup>29</sup>  
(Subrayado fuera del texto.)

#### 8.1.3. Análisis de la SGCAN

[81] De los argumentos esgrimidos por ambas partes corresponde a la SGCAN analizar si la medida impuesta por la República del Ecuador impactó en el comercio fronterizo de ambos países. Para ello resulta importante revisar la estructura de su comercio.

[82] De acuerdo con información de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de la República de Colombia (**en adelante, DIAN**), existen dos pasos de frontera terrestre autorizados para el transporte de mercancías entre ambos países:

**Tabla N.º 1**  
*Pasos fronterizos autorizados para el transporte de mercancías terrestres entre Colombia - Ecuador*

Dirección Seccional	Frontera con	Nombre/ Ubicación	Tipo de frontera	Atención
Puerto Asís	Ecuador	CEBAF San Miguel - Sucumbíos (Ecuador)	Terrestre	Lun a Dom de 8:00 a.m. - 12:00 p.m. y de 1:45 p.m. a 6:00 p.m.
Ipiales	Ecuador	Puesto control aduanero - puente internacional Rumichaca	Terrestre	24x7

Fuente: DIAN. Véase <https://www.dian.gov.co/aduanas/Paginas/Pasos-de-Frontera.aspx>  
Elaboración: SGCAN

<sup>28</sup> Véase folio 17 del expediente DGCAN/REST/001/2026.

<sup>29</sup> Véase folio 529 del expediente DGCAN/REST/001/2026.



- [83] De la Tabla N.º 1 se verifica que existen dos (2) pasos fronterizos autorizados para el comercio, el Centro Binacional de Atención en Frontera CEBAF San Miguel, situado en la provincia de Sucumbíos, y el puesto de control aduanero ubicado en el puente internacional Rumichaca, de la ciudad de Tulcán, ubicada en la provincia del Carchi, República del Ecuador.
- [84] En consecuencia, corresponde analizar cuál es el volumen de entrada de mercancías a través de ambos pasos fronterizos. Para efectos del presente análisis, se ha priorizado el uso del volumen de importaciones (expresado en kilogramos), en tanto este indicador permite captar de manera directa las variaciones en los flujos físicos de mercancías entre los distintos puntos de ingreso fronterizo.
- [85] A diferencia del valor de las importaciones, el cual puede verse influenciado por factores exógenos como fluctuaciones de precios internacionales, variaciones en los costos de flete y seguro, o cambios en la composición de los bienes importados, el volumen constituye un indicador más robusto para identificar alteraciones en la dinámica real del comercio.
- [86] En ese sentido, el análisis en términos de volumen permite aislar con mayor precisión los efectos derivados de la medida objeto de investigación, particularmente en lo relativo a la continuidad, reducción o interrupción de los flujos comerciales a través de los pasos fronterizos habilitados.
- [87] Es así como, a continuación, se muestra el nivel de participación de los diferentes puntos de acceso de mercancías procedentes u originarias de la República de Colombia para el periodo comprendido entre enero de 2024 a febrero 2026, en términos acumulados.

**Tabla N.º 2**  
*Volumen acumulado de importaciones ecuatorianas según*  
*Aduana de ingreso*  
*2024 - 2026\**  
*(\*Hasta febrero)*

<b>Aduana de ingreso</b>	<b>Volumen de Importación (Kg)</b>	<b>Participación (%)</b>
073-Tulcan	919,347,031	62%
028-Guayaquil – Marítimo	525,302,006	36%
037-Manta	17,178,026	1.2%
055-Quito	8,349,122	0.6%
145-Cebaf San Miguel	6,149,791	0.42%
019-Guayaquil – Aéreo	639,206	0.04%
082-Huaquillas	193,580	0.01%
046-Esmeraldas	146,970	0.01%
091-Cuenca	82,020	0.01%
127-Latacunga	36,818	0.002%
064-Puerto Bolívar	28,697	0.002%
<b>TOTAL</b>	<b>1,477,453,268</b>	<b>100%</b>

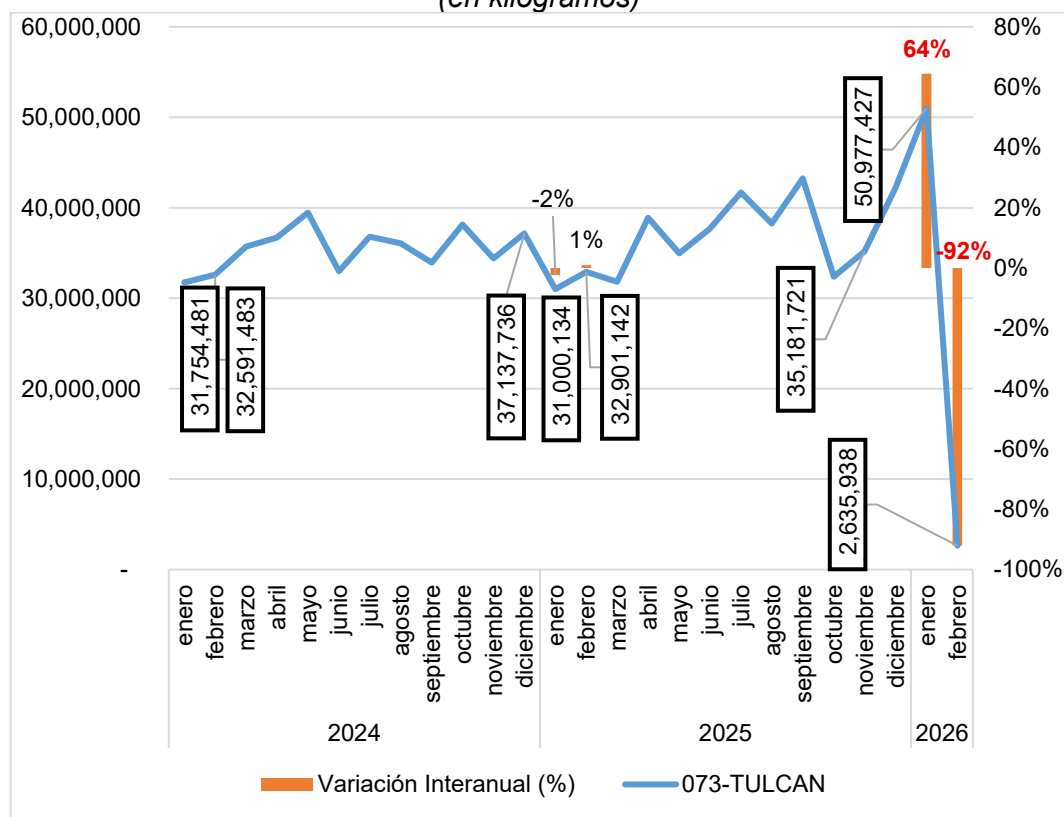
Fuente: En base a datos proporcionados por el Viceministerio de Comercio Exterior de la República del Ecuador.

Elaboración: SGCAN.



- [88] De la Tabla N.º2 se observa que el 62% de las mercancías de origen colombiano ingresa por el puente internacional de Rumichaca, consolidándose como el principal punto terrestre de comercio entre la República de Colombia y la República del Ecuador, con un ingreso acumulado de 919,347,031 kilogramos durante el periodo 2024 a febrero de 2026.
- [89] En segundo lugar, se ubica la aduana de Guayaquil, por vía marítima, que concentra el 36% de las importaciones, con un ingreso acumulado de 525,302,006 kilogramos en el periodo 2024 a febrero de 2026. Mientras que el ingreso por el CEBAF San Miguel representa el 0.42%, con un ingreso acumulado de 6,149,791 kilogramos durante el periodo 2024 a febrero de 2026.
- [90] En cuanto al volumen de las importaciones corresponde profundizar el análisis con el histórico mensual de los puntos de acceso terrestre. En ese sentido, a continuación, el Gráfico N.º1 muestra la evolución de las importaciones según volumen, del puesto de control aduanero puente internacional de Rumichaca.

**Gráfico N.º 1**  
*Evolución del volumen de importaciones del puente internacional de Rumichaca de 2024 a febrero 2026*  
 (en kilogramos)



Fuente: En base a datos proporcionados por el Viceministerio de Comercio Exterior de la República del Ecuador.  
 Elaboración: SGCAN.

- [91] Del Gráfico N.º1 se observa la variación interanual del volumen de las importaciones correspondientes a los meses de enero y febrero para los periodos 2024–2025 y 2025–2026. En ese sentido, para el mes de enero, las importaciones registraron una disminución del 2% en 2025 respecto a 2024, mientras que en 2026 se observa un incremento del 64% respecto a 2025. En cuanto al mes de febrero, se evidencia un



aumento del 1% entre 2024 y 2025; sin embargo, en 2026 se registra una caída del 92% respecto a 2025.

[92] Resulta pertinente analizar la variación interanual en atención al contexto particular que atravesó la zona del Carchi durante los meses de enero y febrero. En ese sentido, conviene destacar que, durante dicho periodo de 2026, se produjeron dos eventos relevantes que incidieron de manera significativa en la dinámica del flujo comercial: (i) la implementación de la tasa de seguridad nacional del 30%, aplicable a las mercancías procedentes u originarias de la República de Colombia; y (ii) la canalización del ingreso de mercancías a través del único paso internacional habilitado, correspondiente al puente de Rumichaca.

[93] En relación con el primer elemento, la información recopilada por la SGCAN durante las visitas de verificación realizadas en el puente internacional de Rumichaca, permite advertir que la sola expectativa de implementación de la medida generó un incremento sustancial de las importaciones previo a su entrada en vigor<sup>30</sup>:

*“Se reportó que, previo a la entrada en vigencia de la medida, se produjo un incremento atípico de las operaciones comerciales, concentrado en los últimos días del mes de enero de 2026, como resultado de la anticipación de los operadores económicos para evitar los efectos de la medida.”*

[94] En efecto, el anuncio de la aplicación de la tasa de seguridad fue efectuado públicamente el 21 de enero de 2026<sup>31</sup> comunicando la imposición de una tasa del 30% a las importaciones procedentes u originarias de la República de Colombia. Posteriormente, dicha medida fue formalizada mediante la Resolución N.º SENAE-SENAE-2026-0006-RE, de fecha 24 de enero de 2026, tomando en consideración el inicio de su aplicación a partir del 1 de febrero del presente año.

[95] En este contexto, se observa que los operadores económicos, ante la inminencia de la entrada en vigor de la medida, adelantaron el envío de mercancías con el propósito de evitar los mayores costos asociados a su aplicación, generándose así un incremento atípico en el volumen de importaciones durante los días previos a su implementación.

[96] En segundo lugar, para analizar la canalización de las mercancías, resulta pertinente examinar: (i) la evolución histórica de las importaciones que ingresaron por el paso fronterizo CEBAF San Miguel; y (ii) las principales mercancías transportadas con anterioridad a la aplicación de la medida. En ese sentido a continuación, el Gráfico N.º 2 presenta la evolución de las importaciones procedentes u originarias de la República de Colombia que ingresaban por el referido paso fronterizo durante el periodo comprendido entre 2024 y febrero de 2026.

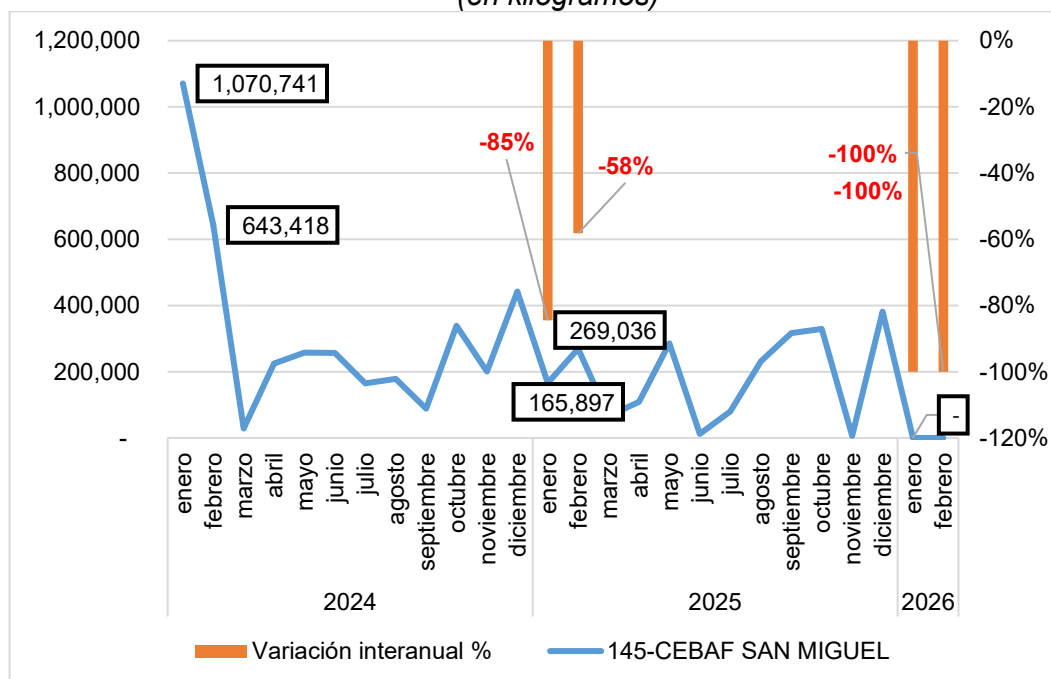
<sup>30</sup> Véase Folio 805 del expediente DGCOM/REST/001/2026.

<sup>31</sup> Véase el anuncio en el siguiente enlace: <https://x.com/DanielNoboaOk/status/2014006136785994093?s=20>



Gráfico N.º 2

Evolución del volumen de importaciones del puesto fronterizo CEBAF – San Miguel de 2024 a febrero 2026 (en kilogramos)



Fuente: En base a datos proporcionados por el Viceministerio de Comercio Exterior de la República del Ecuador.

Elaboración: SGCAN.

- [97] Del Gráfico N.º2 se observa que las importaciones que ingresaban a través del paso fronterizo CEBAF San Miguel presentaron un comportamiento volátil durante el periodo analizado. En particular, la variación interanual para el mes de enero muestra una caída del 85% entre 2024 y 2025, seguida de una reducción del 100% entre 2025 y 2026, lo que evidencia la interrupción total del flujo comercial por dicho punto de ingreso. En cuanto al mes de febrero, se registra una disminución del 58% entre 2024 y 2025 y, posteriormente, una caída del 100% en 2026, consistente con los efectos de la medida adoptada por la República del Ecuador.
- [98] De la evidencia económica analizada se desprende que, si bien la medida adoptada por la República del Ecuador no prohíbe formalmente las importaciones procedentes u originarias de la República de Colombia, sí genera efectos restrictivos en los términos desarrollados por la jurisprudencia del TJCAN, al implicar que la medida dificulta y hace más onerosa la operación de importación de productos procedentes u originarios de la República de Colombia<sup>32</sup>.
- [99] En particular, la canalización del ingreso de mercancías a través de un único paso habilitado implica la inexistencia de rutas alternativas de acceso, lo que queda evidenciado con la reducción del 100% del flujo comercial por el CEBAF San Miguel.

<sup>32</sup> En esa línea, puede revisarse también el Pronunciamiento del TJCAN en el marco del Proceso 3-AI-97:

*“Un obstáculo o impedimento a la importación libre de mercancías que se salga del objeto específico de las medidas de excepción dirigiéndose a imposibilitar injustificadamente la importación de un determinado producto o de hacer la importación más difícil o más costosa, puede reunir las características de restricción al comercio y más aún cuando una medida tiene el carácter discriminatorio (...)”* [Énfasis añadido] Sentencia del Proceso 3-AI-97, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 410, de 24 de febrero de 1999.



- [100] Con el propósito de profundizar el análisis sobre los efectos de la medida, resulta pertinente examinar el comportamiento de las principales subpartidas arancelarias<sup>33</sup> que ingresaron a través del paso fronterizo CEBAF San Miguel durante el periodo 2024–2025, a fin de contrastarlas con los registros de importación correspondientes a los meses de enero y febrero de 2026 en el paso internacional de Rumichaca. Este ejercicio, permitirá verificar si dichas mercancías fueron efectivamente reencauzadas a través del paso habilitado o, por el contrario, dejaron de registrarse operaciones de importación.
- [101] La siguiente tabla presenta el registro de las principales mercancías, según subpartida arancelaria NANDINA, que ingresaron durante el periodo 2024–2025. A efectos del presente análisis, se consideraron únicamente aquellas subpartidas que registraron operaciones de importación de manera continua en ambos años, excluyéndose aquellas que presentaron registros únicamente en 2024 o únicamente en 2025.

Tabla N.º 3

*Principales subpartidas arancelarias que ingresaron por CEBAF – San Miguel durante el periodo 2024 – 2025*

SUBPARTIDA (10 dígitos)	2024 (Kg)	2025 (Kg)	% Imp. 2024-25	DESCRIPCIÓN TÉCNICA (NANDINA)
7310.10.00.00	1,123,940.70	235,033.30	14.92%	Depósitos y barriles de hierro o acero (>= 50 L).
8419.40.00.90	729,564.50	376,332.50	12.14%	Aparatos de destilación o rectificación (otros).
6907.22.00.90	465,181.90	423,940.60	9.76%	Placas y baldosas de cerámica (absorción 0.5% - 10%).
2710.19.35.90	124,086.50	197,403.80	3.53%	Aceites lubricantes terminados (otros).
2921.29.00.00	179,806.40	127,165.60	3.37%	Las demás poliaminas acíclicas y sus derivados.
3402.31.00.00	163,698.50	118,813.30	3.10%	Agentes de superficie orgánicos aniónicos.
3907.29.20.00	213,624.10	38,534.60	2.77%	Polipropilenglicol (poliéteres en formas primarias).
8537.10.90.90	77,703.60	171,794.10	2.74%	Cuadros y paneles para control eléctrico (<= 1,000 V).
8413.81.90.90	179,849.30	55,189.00	2.58%	Las demás bombas para líquidos.
6910.10.00.00	79,771.30	145,427.80	2.47%	Aparatos sanitarios de porcelana.
8421.99.90.00	156,634.20	37,040.50	2.13%	Partes de aparatos para filtrar líquidos o gases.
8413.70.29.00	821.7	170,694.50	1.88%	Las demás bombas centrífugas multicelulares.
8413.70.19.00	69,310.20	97,736.40	1.83%	Las demás bombas centrífugas monocelulares.
3824.99.60.00	90,464.70	53,566.20	1.58%	Mezclas con derivados clorados de metano o etano.

Fuente: En base a datos proporcionados por el Viceministerio de Comercio Exterior de la República del Ecuador.  
Elaboración: SGCAN.

- [102] La Tabla N.º3 presenta las principales subpartidas arancelarias cuyo ingreso fue registrado a través del paso fronterizo CEBAF San Miguel durante el periodo 2024–2025, las cuales, en conjunto, representan el 64.79% del total importado a través de dicho punto de acceso. Entre los productos más relevantes destacan los depósitos y barriles de hierro o acero (14.92%), los aparatos de destilación o rectificación (12.14%) y las placas y baldosas de cerámica (9.76%), seguidos por aceites lubricantes (3.53%) y diversos productos químicos, como aminos y agentes de superficie.
- [103] Asimismo, se observa una participación relevante de bienes de capital y componentes industriales, tales como bombas para líquidos, partes de equipos de filtración y bombas centrífugas, los cuales en conjunto representan aproximadamente

<sup>33</sup> Para el análisis económico del comercio exterior esta Secretaría General considera que trabajar con el 100% de las partidas arancelarias que registraron comercio histórico suele incluir productos con participación muy cercana al 0%, por lo que corresponde solo evaluar el porcentaje de las subpartidas más representativas en función al escenario de análisis.



el 8.42% del total analizado. Si se incorporan otros equipos industriales complementarios, como cuadros y paneles de control eléctrico, dicha participación asciende alrededor del 11.16%, lo que evidencia que el flujo comercial por este paso no solo comprendía bienes de consumo, sino también insumos y equipos relevantes para actividades productivas.

- [104] A través de la Tabla N°4 a continuación, se procede con el análisis destinado a verificar si las subpartidas arancelarias identificadas en el registro del periodo 2024–2025 mantuvieron flujos de comercio durante los meses de enero y febrero de 2026, a través de su reencauzamiento por el paso internacional de Rumichaca o si, en su defecto, dejaron de registrar operaciones de importación.

**Tabla N.º 4**

*Subpartidas arancelarias con ingreso histórico por CEBAF San Miguel y su comportamiento en el paso internacional de Rumichaca (enero–febrero 2026)  
(En volumen, Kg)*

<b>Subpartida (10 dígitos)</b>	<b>Enero (Kg)</b>	<b>Febrero (Kg)</b>	<b>Total (Ene+Feb)</b>
6907.22.00.90	2,686,154	-	2,686,154
3402.31.00.00	479,120	800	479,920
3824.99.60.00	51,552	7,323	58,875
6910.10.00.00	30,874	-	30,874
8413.70.29.00	3,798	1,526	5,324
2921.29.00.00	2,300	-	2,300
8413.70.19.00	2,054	94	2,148
8421.99.90.00	188	382	570
8537.10.90.90	-	-	-
8419.40.00.90	-	-	-
8413.81.90.90	-	-	-
7310.10.00.00	-	-	-
3907.29.20.00	-	-	-
2710.19.35.90	-	-	-

Fuente: En base a datos proporcionados por el Viceministerio de Comercio Exterior de la República del Ecuador.

Elaboración: SGCAN.

- [105] Como se puede apreciar, la Tabla N° 4 presenta el comportamiento de las principales subpartidas arancelarias que habiendo registrado ingresos a través del paso fronterizo CEBAF San Miguel durante el periodo 2024–2025, fueron contrastadas con los registros de importación por el paso internacional de Rumichaca en los meses de enero y febrero de 2026.
- [106] De este análisis, se observa que únicamente un grupo reducido de subpartidas logró mantener flujos de importación a través de Rumichaca, destacando las correspondientes a baldosas cerámicas (6907.22.00.90), agentes de superficie orgánicos (3402.31.00.00) y mezclas químicas (3824.99.60.00), las cuales concentran los mayores valores registrados.
- [107] No obstante, el 43% de las principales subpartidas dejó de registrar operaciones de importación en el periodo analizado, incluyendo bienes de capital y componentes industriales, tales como bombas para líquidos, equipos eléctricos, polímeros y derivados del petróleo.



- [108] Este comportamiento evidencia que la canalización del comercio no implicó una sustitución plena de rutas logísticas, sino que generó una afectación directa en el ingreso de determinadas mercancías.

## **8.2. Sobre el Informe Técnico CCFFAA-J2-PL-PFNA-2025-112 del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de la República del Ecuador<sup>34</sup>**

- [109] De acuerdo con la información que obra en el expediente, la Nota Verbal Nro. MREMH/MREMH/2025/0020/N se encuentra respaldada y principalmente motivada por el Informe Técnico CCFFAA-J2-PL-PFNA-2025-112<sup>35</sup>, elaborado por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas el 23 de diciembre de 2025.
- [110] El informe técnico elaborado por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas presenta un análisis de la situación de las zonas de frontera de la República del Ecuador, tanto en el límite con la República de Colombia como con la República del Perú. En dicho documento se describe la extensión y características geográficas de las fronteras, así como la dinámica de seguridad en estas áreas, señalando la presencia de diversas actividades ilícitas, entre ellas el contrabando de mercancías, el tráfico de hidrocarburos, el narcotráfico, el tráfico de armas y la migración irregular.
- [111] Asimismo, el informe identifica la existencia de múltiples pasos fronterizos no autorizados a lo largo del cordón fronterizo, los cuales son descritos como puntos de tránsito utilizados para el desplazamiento de personas y mercancías. En este sentido, se indica que estos pasos se encuentran distribuidos en diversas provincias fronterizas y que, en algunos casos, son utilizados para el desarrollo de actividades ilícitas y para evadir los controles de las autoridades competentes.
- [112] Por otra parte, el documento detalla los principales pasos fronterizos autorizados en la frontera norte y sur de la República del Ecuador, entre los cuales se encuentran el puente internacional de Rumichaca y el CEBAF de San Miguel, los cuales constituyen puntos habilitados para el tránsito formal de personas y mercancías. En relación con estos, se describe su ubicación, características operativas y su función en el intercambio comercial entre los países involucrados.
- [113] El referido informe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de la República del Ecuador concluye que, debido a la extensión y características de las fronteras, existe un número significativo de pasos no autorizados, los cuales forman parte de la dinámica territorial de las zonas limítrofes. De lo anterior el citado informe contiene información que se presenta en la siguiente tabla de resumen:

<sup>34</sup> Resumen no confidencial de informe técnico del expediente DGCOM/REST/001/2026.

<sup>35</sup> Véase Folios 639 -642 del expediente DGCOM/REST/001/2026.



**Tabla N.º 5**  
*Informe sobre los Pasos Fronterizos Autorizados y No Autorizados en la frontera norte y sur del Ecuador*

Ord.	Provincias	Pasos Autorizados	Pasos Homologados	Pasos No autorizados
1	Esmeraldas	1		13
2	Carchi	1	2	34
3	Sucumbíos	1		21
4	Orellana			4
5	Pastaza			5
6	Morona Santiago			6
7	Zamora Chinchipe	1		6
8	Loja	1	2	35
9	El oro	1		18
<b>TOTAL</b>		<b>6</b>	<b>4</b>	<b>142</b>

Fuente: Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Ecuador -Dirección General de Inteligencia de la República del Ecuador.

Elaboración: SGCAN.

- [114] De la Tabla N.º5 se puede observar que, en cuanto a las provincias de Carchi y Sucumbíos, – que concentran los principales puntos de control fronterizo para el análisis de los efectos de la medida objeto de la solicitud– representan el 24% y 15%, respectivamente, del total de pasos no autorizados (142) identificados en la frontera norte y sur de la República del Ecuador.
- [115] Así mismo, como elementos finales, el informe plantea recomendaciones orientadas al fortalecimiento de los mecanismos de control fronterizo, incluyendo la ejecución de operaciones coordinadas y la consolidación de puntos de control formal, como la implementación de centros de atención fronteriza en determinados pasos autorizados.
- [116] Es importante señalar que, como elementos conclusivos del informe, en la sección de recomendaciones señalan particularmente la siguiente<sup>36</sup>:
- “Materialización del Centro Nacional de Atención Fronteriza (CENAF) en el Puente de Rumichaca (Ecuador-Colombia) y en el puente internacional de Huaquillas (Ecuador-Perú), como únicos pasos autorizados y reconocidos por el Estado ecuatoriano.”*
- [117] Conforme se ha señalado anteriormente, de acuerdo con la información revisada que obra en el expediente, se advierte que el informe técnico elaborado por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas el 23 de diciembre de 2025 constituye el principal sustento de la medida adoptada por la República del Ecuador. En ese sentido, existe una secuencia temporal y causal entre la emisión del referido informe y la decisión adoptada el 24 de diciembre de 2025 de habilitar el paso internacional de Rumichaca como único punto de ingreso para las mercancías procedentes u originarios de Colombia, la cual fue formalizada mediante la Nota Verbal N.º MREMH/MREMH/2025/0020/N dirigida a dicho país.
- [118] En ese sentido, corresponde a la SGCAN analizar si el informe técnico, como sustento de la medida adoptada, cumple con lo señalado en el ordenamiento jurídico comunitario y en la jurisprudencia del TJCAN para justificar la excepcionalidad de

<sup>36</sup> Revisar Folio N.º 642 del expediente DGCOM/REST/001/2026.



una medida, particularmente en lo relativo a su finalidad, idoneidad, proporcionalidad y trato no discriminatorio.

### 8.3. Sobre el criterio de protección de la vida y salud de las personas, los animales y los vegetales.

[119] Es preciso mencionar que la República del Ecuador, en su respuesta a la solicitud presentada por la República de Colombia, señala en cuanto a los criterios de excepción vinculados a su medida, lo siguiente:

*“En síntesis, el marco normativo que sustenta la posición del Ecuador descansa sobre cuatro ideas concatenadas: i) el Programa de Liberación es un pilar central del sistema andino, pero no es absoluto; ii) el propio artículo 73 del Acuerdo de Cartagena excluye del concepto de restricción **determinadas medidas vinculadas con seguridad y protección de la vida y la salud**; iii) la Decisión 502 reconoce que el tránsito fronterizo andino se administra mediante control integrado, seguro y adaptado a las peculiaridades de cada paso de frontera; y iv) tanto la jurisprudencia andina como la multilateral exigen que la medida excepcional sea demostrablemente legítima, idónea, necesaria, proporcional y no discriminatoria. Ese será, precisamente, el parámetro con el que se defenderá la actuación ecuatoriana en la sección siguiente.”* (Énfasis fuera del texto)

[120] Sobre el particular, se advierte que la República del Ecuador no solo invoca como fundamento de su medida la excepción prevista en el literal b) del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, relativa a la “*aplicación de leyes y reglamentos de seguridad*”, sino también aquella contenida en el literal d) del mismo artículo, referida a la “*protección de la vida y salud de las personas, los animales y los vegetales.*”

[121] No obstante, esta última excepción se encuentra vinculada, en el marco del ordenamiento andino, a la adopción de medidas de carácter sanitario y fitosanitario, orientadas a prevenir riesgos para la salud pública, la sanidad animal o vegetal, así como a garantizar la inocuidad de los productos. En ese sentido, no se advierte que la República del Ecuador haya desarrollado una justificación específica que vincule la medida objeto de análisis con este tipo de riesgos.

[122] En ese contexto, la invocación del literal d) del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena no resulta pertinente para sustentar lo analizado, en la medida en que dicha actuación no se encuentra orientada a mitigar riesgos sanitarios o fitosanitarios, sino que responde a consideraciones de seguridad fronteriza y control aduanero. Por consiguiente, la eventual justificación de la medida deberá analizarse, a la luz del literal b) del referido artículo.

### 8.4. Sobre la legitimidad de la aplicación de los criterios de seguridad

[123] De acuerdo con lo establecido en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, los Países Miembros gozan del derecho de invocar las excepciones previstas en dicho artículo. No obstante, el ejercicio de dicha facultad no es irrestricto, sino que dicho ejercicio conlleva necesariamente el deber de sustentar la medida adoptada conforme a los parámetros desarrollados por la jurisprudencia del TJCAN.

[124] En ese sentido, si bien se reconoce el derecho de los Países Miembros a adoptar medidas orientadas a la protección de su seguridad, la aplicación de tales medidas



reviste carácter estrictamente excepcional y por ende, deberá ser objeto de una interpretación restrictiva, debiendo acreditarse, de manera concurrente, el cumplimiento de los criterios de finalidad, idoneidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación establecidos por el TJCAN, lo cual constituye el estándar jurídico aplicable para evaluar la legitimidad de la medida objeto de análisis. En ese sentido, bastaría que se incumpla uno de estos criterios, para considerar que la excepción no se encuentra fundamentada. Sin perjuicio de ello, este órgano comunitario, en el marco de sus competencias, y para mayor claridad, ha determinado completar el análisis.

### 8.5. Sobre la finalidad de la medida

- [125] En cuanto al criterio de finalidad de la medida aplicada, se observa que, del contenido del informe técnico CCFFAA-J2-PL-PFNA-2025-112 y la información complementaria remitida por la República del Ecuador, se identifica como elemento central el señalamiento de la autoridad ecuatoriana respecto a la existencia de múltiples pasos fronterizos no autorizados y su vinculación con diversas actividades ilícitas, tales como el contrabando, el narcotráfico y otros delitos transfronterizos. En ese sentido, la medida adoptada se enmarca en un contexto de seguridad fronteriza, orientado a fortalecer los mecanismos de control estatal en zonas consideradas de alta vulnerabilidad.
- [126] Bajo dicha lógica, la canalización del ingreso de mercancías a través de un único paso internacional habilitado podría entenderse como una acción dirigida a concentrar los recursos institucionales de control —aduaneros, policiales y militares— en un punto específico, con el objetivo de mejorar la capacidad de supervisión, trazabilidad y fiscalización del flujo comercial formal.
- [127] No obstante, en este punto es preciso traer a colación lo señalado por el TJCAN en su sentencia del proceso 01-AN-2014 al referirse a la finalidad de la medida expedida por un País Miembro al amparo del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena:

*“En ese sentido, tratándose de restricciones de todo orden, se tolera la afectación del principio de libre circulación de mercancías únicamente por la necesidad de salvaguardar la inminencia de determinadas causales taxativamente establecidas en la norma precitada; esto es, la protección de la moralidad pública, **la aplicación de leyes y reglamentos de seguridad, protección de la vida y salud de las personas, los animales y los vegetales; protección del patrimonio nacional de valor artístico, histórico o arqueológico, entre otros.***

(...)

*Por tanto, **no bastaría que un país alegue sin mayor justificación la aplicación de algunas de las excepciones del segundo párrafo del Artículo 73 precitado para considerar que queda autorizado para establecer una restricción al comercio subregional andino**, pues ello vaciaría de contenido al Programa de Liberación previsto en el Capítulo VI del Acuerdo de Cartagena, convirtiéndolo en letra muerta”<sup>37</sup>. (Énfasis fuera del texto)*

<sup>37</sup> Acción de Nulidad interpuesta por la República del Ecuador contra las Resoluciones 1695 y 1716 emitidas por la Secretaría General de la Comunidad Andina.



- [128] En ese sentido, la lectura de las excepciones al Programa de Liberación amparo del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena deben hacerse en forma taxativa y restrictiva.
- [129] De esta manera, si bien la finalidad invocada se vincula con objetivos legítimos de seguridad fronteriza, el contenido del informe técnico no establece la relación específica entre dicha finalidad y los efectos concretos de la medida sobre el comercio formal, particularmente en lo que respecta a su incidencia en la reducción de las actividades ilícitas que, según el propio diagnóstico, se desarrollan principalmente a través de pasos fronterizos no autorizados. En ese sentido, no se advierte que la finalidad haya sido delimitada en términos específicos ni desarrollada conforme a una interpretación restrictiva de las excepciones previstas en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, conforme a la jurisprudencia del TJCAN. En consecuencia, este requisito no se encuentra cumplido.

## 8.6. Sobre la idoneidad de la medida

- [130] Sobre la idoneidad de la medida, la República del Ecuador en su escrito de contestación señala lo siguiente:

*"La idoneidad también concurre. En una frontera con altísima porosidad, dispersión de pasos irregulares y fuerte presencia criminal, concentrar el ingreso formal en el paso internacional institucionalmente habilitado incrementa la capacidad de control integrado, tanto en su modalidad secuencial como simultánea, por parte de los funcionarios nacionales competentes designados por los países de salida y de entrada"<sup>38</sup>*

- [131] En cuanto al criterio de idoneidad, si bien la República del Ecuador sostiene que la concentración del ingreso formal en un único punto de control permitiría incrementar la capacidad de supervisión estatal en un contexto de alta porosidad fronteriza, del análisis del informe técnico CCFFAA-J2-PL-PFNA-2025-112 y la información complementaria remitida no se advierte que dicha afirmación se encuentre debidamente sustentada. En efecto, el referido informe describe la existencia de múltiples pasos fronterizos no autorizados y la presencia de actividades ilícitas en la zona de frontera, sin demostrar que la operación del comercio formal a través de distintos pasos habilitados contribuya a la generación o expansión de dichos fenómenos, ni que su restricción constituya un mecanismo eficaz para su control.
- [132] Asimismo, del reporte de la visita de verificación in situ<sup>39</sup> realizada por la SGCAN en el puente internacional de Rumichaca se observa que la implementación de la medida ha generado, por un lado, un incremento en los tiempos de despacho y, por otro, una concentración del flujo de carga que ha derivado en limitaciones operativas en el punto de control. En efecto, se señala que los tiempos *"han aumentado de un promedio de 1 día a un rango de 2 a 3 días"*, y que *"se ha generado una concentración del tráfico que demanda mayor despliegue de personal y recursos tecnológicos"*, así como la *"saturación de los patios de espera debido a la intensificación de controles"*.
- [133] De lo anterior se concluye que la implementación de la medida ha producido efectos operativos asociados a la concentración del control en un único punto de ingreso, sin que ello permita evidenciar, de manera verificable, una mejora en la capacidad de control sobre las actividades ilícitas que se pretende mitigar, lo cual limita su valoración en términos de idoneidad.
- [134] Asimismo, resulta relevante considerar que, conforme al marco normativo andino vigente, en particular la Decisión 922 - Acciones conjuntas urgentes para la lucha

<sup>38</sup>Folio 531 del expediente DGCOM/REST/001/2026.

<sup>39</sup> Véase Folios 804-804 del expediente DGCOM/REST/001/2026.



contra la delincuencia organizada transnacional, las acciones destinadas a enfrentar la delincuencia organizada transnacional en zonas de frontera se estructuran sobre un enfoque de cooperación y coordinación entre los Países Miembros, que reconoce la naturaleza compartida de dichos espacios. En este sentido, la referida Decisión promueve el fortalecimiento de los puestos de control fronterizo, el desarrollo de operaciones conjuntas entre autoridades nacionales, el intercambio de información y la identificación, control y neutralización de pasos fronterizos no autorizados, todo ello en un esquema de actuación coordinada entre los Países Miembros.

- [135] En ese contexto, el fundamento de la medida adoptada por la República del Ecuador —consistente en la canalización del comercio formal a un único punto de ingreso— no se alinea con los compromisos asumidos en la referida Decisión 922, en la medida en que no refuerza los mecanismos de control existentes ni promueve la acción coordinada con el País Miembro vecino, sino que introduce una restricción unilateral sobre el comercio formal, sin incidir directamente sobre las dinámicas de las actividad ilícitas que, según el propio diagnóstico, son desarrolladas principalmente a través de pasos fronterizos no autorizados. Más aún, la gestión de la frontera, por su propia naturaleza, implica la concurrencia de las autoridades de ambos países, por lo que el control efectivo de los flujos transfronterizos requiere necesariamente de mecanismos de cooperación binacional y no de la limitación de los canales formales de comercio.
- [136] En consecuencia, no se evidencia que la concentración del comercio en un único paso constituya un medio adecuado para alcanzar la finalidad invocada, ni que dicha medida resulte plenamente coherente con los instrumentos adoptados en el marco de la Comunidad Andina para enfrentar la criminalidad transnacional. En efecto, el informe técnico CCFFAA-J2-PL-PFNA-2025-112 describe la existencia de múltiples pasos fronterizos no autorizados y su vinculación con diversas actividades ilícitas; sin embargo, no desarrolla un análisis que permita establecer de qué manera la operación del comercio formal a través de distintos pasos habilitados contribuye a dichas dinámicas, ni cómo su restricción incidiría en su reducción o control.
- [137] Asimismo, de los elementos recabados en el expediente, incluidas las constataciones efectuadas durante la visita de verificación *in situ* en el puente internacional de Rumichaca, se advierte que la implementación de la medida ha implicado una concentración del flujo de carga y una intensificación de los controles sobre el comercio formal, sin que de ello se desprenda una mejora verificable en la gestión de los pasos fronterizos no autorizados o en la contención de las actividades ilícitas identificadas.
- [138] En esa línea, considerando el enfoque promovido por la normativa andina —en particular la Decisión 922—, orientado al fortalecimiento de los controles mediante acciones coordinadas, intercambio de información y operaciones conjuntas entre los Países Miembros, se observa que existen mecanismos alternativos que podrían contribuir de manera más directa y eficaz al abordaje de la problemática identificada, sin incidir de forma equivalente sobre el comercio formal. En tal sentido, la relación entre la medida adoptada y la finalidad invocada no se encuentra desarrollada en el expediente, lo cual limita su valoración en términos de idoneidad conforme a la jurisprudencia del TJCAN. En consecuencia, este requisito no se encuentra cumplido.

#### **8.7. Sobre la necesidad de la medida**

- [139] Con relación al criterio de necesidad, corresponde evaluar si la medida adoptada por la República del Ecuador constituye la alternativa menos lesiva al comercio subregional andino para alcanzar la finalidad invocada. Al respecto, de la revisión del



informe técnico CCFFAA-J2-PL-PFNA-2025-112 y la información complementaria remitida por la República del Ecuador, no se advierte que se haya realizado un análisis comparativo de medidas alternativas, ni que se haya evaluado la eficacia de mecanismos menos restrictivos sobre el comercio formal. En efecto, el referido informe se limita a proponer la concentración del tránsito en un único punto de ingreso, sin considerar otras opciones que permitan atender la problemática identificada sin restringir los canales formales del comercio.

- [140] En este sentido, el ordenamiento jurídico andino, en particular a través de la Decisión 922, prevé un conjunto de instrumentos orientados a enfrentar la delincuencia organizada transnacional en zonas de frontera mediante el fortalecimiento de los controles, la cooperación interinstitucional, el intercambio de información y la ejecución de operaciones coordinadas entre los Países Miembros, incluyendo la identificación, control y neutralización de los pasos fronterizos no autorizados. Dichos mecanismos evidencian la existencia de alternativas que podrían atender directamente la problemática identificada, sin afectar el comercio formal intracomunitario.
- [141] En consecuencia, no se evidencia que la restricción del comercio a un único punto de ingreso constituya una medida insustituible en los términos exigidos por la jurisprudencia del TJCAN. Por el contrario, la existencia de mecanismos de control y cooperación previstos en el marco andino demuestran que era posible alcanzar la finalidad invocada mediante medidas menos gravosas para el comercio subregional, lo cual impide considerar que la medida adoptada cumpla con el criterio de necesidad. En consecuencia, este requisito no se encuentra cumplido.

#### 8.8. Sobre proporcionalidad de la medida

- [142] En su respuesta, la República del Ecuador sostiene lo siguiente en cuanto al criterio de proporcionalidad:

*“La proporcionalidad de la medida también se encuentra satisfecha. En efecto, el artículo XX del GATT de 1994 dispone, en su párrafo introductorio, que las medidas comprendidas en dicha disposición no deben aplicarse “en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional”; y reconoce, entre otras, las medidas “necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales”, previstas en el literal b), así como las medidas “necesarias para lograr la observancia de las leyes y de los reglamentos”, incluidas las relativas a “la aplicación de las medidas aduaneras”, previstas en el literal d). A partir de ese texto, la jurisprudencia multilateral ha precisado que el examen de necesidad y de compatibilidad con el párrafo introductorio del artículo XX exige una valoración integral de la medida. Así, en Brazil – Retreaded Tyres, el Órgano de Apelación sostuvo que la determinación de si una medida es “necesaria” requiere ponderar conjuntamente la contribución de la medida al objetivo perseguido, su grado de restricción comercial y la existencia de alternativas razonablemente disponibles, dentro de un ejercicio de apreciación “holístico”. [sic] Por su parte, en US – Gasoline, el Órgano de Apelación explicó que los conceptos de discriminación arbitraria o injustificable y de restricción encubierta al comercio internacional deben leerse conjuntamente, pues su finalidad es evitar el abuso o uso ilegítimo de las excepciones del artículo XX. [sic] Aplicado ese estándar, la medida ecuatoriana no suprimió ni bloqueó el comercio andino con Colombia, sino que preservó un canal formal de ingreso a través de Rumichaca,*



*concentrando allí el control estatal del flujo comercial en un entorno de alta vulnerabilidad fronteriza. Por ello, el costo logístico derivado de la canalización del tránsito por un paso habilitado resulta razonablemente inferior al beneficio institucional obtenido en términos de trazabilidad, control aduanero y reducción de la exposición al contrabando y a la infiltración criminal.”<sup>40</sup>*

- [143] Del argumento expuesto por la República del Ecuador, corresponde señalar que el análisis aplicable al presente caso debe regirse en lo establecido en por el ordenamiento jurídico comunitario andino, al respecto, el TJCAN ha señalado en reiterada jurisprudencia:

*“La circunstancia de que los Países Miembros de la Comunidad Andina pertenezcan a su vez a la Organización Mundial de Comercio no los exime de obedecer las normas comunitarias andinas so pretexto de que se está cumpliendo con las de dicha organización o que se pretende cumplir con los compromisos adquiridos con ella. Ello sería ni más ni menos que negar la supremacía del ordenamiento comunitario andino que como se ha dicho es preponderante no sólo respecto de los ordenamientos jurídicos internos de los Países Miembros sino de los otros ordenamientos jurídicos internacionales a que estos pertenezcan.”<sup>41</sup>*

- [144] En ese sentido, el TJCAN ha señalado con relación al criterio de proporcionalidad que:

*“En ese orden de ideas, este Tribunal considera que para que una medida adoptada por un país miembro [sic] se justifique como una excepción de las previstas en el segundo párrafo del Artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, debe cumplir, de manera concurrente, con los siguientes requisitos:*

- a) La finalidad de la medida debe fundamentarse en alguna de las excepciones (taxativamente) previstas en el segundo párrafo del Artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, las que deben ser interpretadas de manera restrictiva.*
- b) La medida debe ser idónea para cumplir la mencionada finalidad.*
- c) La medida debe ser necesaria (o insustituible); es decir, no debería haber otra medida menos lesiva o gravosa al comercio subregional andino que podría cumplir con la mencionada finalidad.*
- d) La medida debe ser proporcional; esto es, que sus beneficios son superiores a sus costos, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo.***
- e) La medida no debe de ser discriminatoria.” (Énfasis fuera del texto)*

- [145] De lo anterior, queda claro que tanto el informe técnico como el escrito de sustentación de la medida no verifican que los beneficios de la medida superen sus costos, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

- [146] En particular, si bien la República del Ecuador sostiene que la medida genera beneficios en términos de trazabilidad, control aduanero y reducción de riesgos

<sup>40</sup> Folio 532 del expediente DGC/M/REST/001/2026.

<sup>41</sup> Sentencia del Proceso 7-AI-98, publicada en la GOAC No. 490 del 4 de octubre de 1999, el Tribunal hace referencia exacta a la imposibilidad de que los Países Miembros puedan alegar el incumplimiento del ordenamiento jurídico andino, so pretexto de regirse por las normas de la OMC.



asociados a actividades ilícitas, tales efectos no han sido demostrados mediante evidencia empírica en el expediente, ni se ha acreditado que la concentración del comercio formal en un único punto de ingreso produzca una mejora efectiva en las condiciones de seguridad en la zona de frontera. Por el contrario, el informe técnico CCFFAA-J2-PL-PFNA-2025-112 que sustenta la medida describe la problemática existente, sin evaluar el impacto concreto de la medida adoptada sobre dichos fenómenos.

- [147] Complementariamente, el TJCAN, en el marco del Proceso 3-AI-96<sup>42</sup>, ha señalado que para que una medida restrictiva pueda ser considerada justificable, debe encontrarse inspirada en el principio de proporcionalidad entre la medida adoptada y el objetivo específico que persigue, el cual debe constituir su causa directa e inmediata. En ese sentido, no basta con la invocación general de objetivos legítimos, sino que resulta necesario que exista una relación directa, verificable y suficientemente acreditada entre la medida y los efectos que se pretende alcanzar.
- [148] Asimismo, la afirmación relativa a que los costos logísticos derivados de la medida serían inferiores a los beneficios obtenidos, no se encuentra sustentada en un análisis cuantitativo o cualitativo verificable. En efecto, del análisis realizado por la SGCAN, se desprende que la canalización hacia un único punto de ingreso ha generado efectos adversos sobre el comercio. Ello queda evidenciado en el Gráfico N.º2 y verificado en la Tabla N.º4 de la presente Resolución.
- [149] En ese contexto, no se advierte que exista una relación de proporcionalidad entre los beneficios invocados y los costos generados por la medida, en cuanto que los primeros no han sido debidamente acreditados, mientras que los segundos resultan evidentes y verificables. En consecuencia, la medida no supera el test de proporcionalidad exigido por la jurisprudencia del TJCAN.

### 8.9. Sobre el trato no discriminatorio

- [150] En relación con el criterio de trato no discriminatorio, la República del Ecuador en su respuesta a la solicitud presentada por la República de Colombia, señaló lo siguiente:

*“El argumento central de Colombia presupone, sin demostrarlo, que Ecuador mantuvo abiertos y sin restricciones los pasos fronterizos con terceros países o con otros Países Miembros mientras clausuraba los pasos con Colombia. Esa premisa es factualmente incorrecta.*

*De la información que el Ecuador consigna a la Secretaría General, se acredita que, mediante la Nota Verbal Nro. MREMH/MREMH/2025/0021/N del 24 de diciembre de 2025, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador, notificó a la Honorable Embajada de la República del Perú que "en atención a decisiones adoptadas por las autoridades competentes del Estado ecuatoriano y considerando razones de seguridad, a partir del 24 de diciembre de 2025 se mantendrá habilitado únicamente el Centro Nacional de Atención Fronteriza ubicado en Huaquillas, en la frontera ecuatoriano-peruana, como único paso internacional entre ambos países". [sic] Esta comunicación, emitida en la misma fecha que la Nota Verbal dirigida a Colombia, acredita que la política de habilitación de un único paso fronterizo autorizado fue adoptada de manera simultánea, con idéntica*

<sup>42</sup>Véase Proceso 3-AI-96: “Para que la restricción adquiera la categoría de justificatoria, según la competencia asignada a la Junta, es necesario que el acto interno del País Miembro esté inspirado en el principio de proporcionalidad entre la medida restrictiva y el objeto específico a que ella vaya dirigida, el cual deberá aparecer como causa directa e inmediata (...)”.



*motivación —razones de seguridad— y mediante el mismo instrumento diplomático, tanto para la frontera norte con Colombia como para la frontera sur con el Perú.”*

- [151] Asimismo, la Resolución 1457, referida a la Decisión 617 sobre Tránsito Aduanero Comunitario, establece en su Anexo I las vías y cruces de frontera habilitados según País Miembro. En ese marco, conforme se detalla en la Tabla N.º6, se observa que, para el caso de la República del Ecuador, con anterioridad a la aplicación de la medida, el tránsito comercial en la frontera con la República del Perú no se encontraba concentrado en un único paso habilitado, sino que se canalizaba a través de más de un cruce fronterizo, particularmente por los pasos de Huaquillas y Macará.

**Tabla N.º6**  
*Resolución 1457*  
*Vías y cruces de frontera habilitados para la República del Ecuador con la República del Perú*

<b>País Declarante</b>	<b>Cruces de Frontera</b>	<b>País Fronterizo</b>
Ecuador	Macará	Perú
Ecuador	Huaquillas	Perú
Perú	Aguas Verdes (Huaquillas)	Ecuador
Perú	La Tina (Macará)	Ecuador

Fuente: Decisión 1457 Reglamento de la Decisión 617 sobre Tránsito Aduanero Comunitario

Elaboración: SGCAN

- [152] En consecuencia, sobre el criterio de no discriminación, corresponde señalar que la medida adoptada por la República del Ecuador no se limita exclusivamente a la canalización con la República de Colombia, en la medida en que también ha sido aplicada en otros puntos fronterizos, como el paso de Huaquillas<sup>43</sup> en la frontera con la República del Perú. En ese sentido, no se advierte, *prima facie*, un trato discriminatorio arbitrario o injustificable entre Países Miembros en los términos desarrollados por la jurisprudencia del TJCAN.
- [153] No obstante, el cumplimiento de este criterio no resulta suficiente para justificar la medida en el marco del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, toda vez que, conforme a la jurisprudencia del TJCAN, los requisitos para la aplicación de una excepción deben cumplirse de manera concurrente. En consecuencia, aun en ausencia de un trato discriminatorio, la medida no puede considerarse justificada si no supera los criterios de finalidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad previamente analizados.
- [154] Que, por lo anteriormente expuesto, la Secretaría General de la Comunidad Andina:

### RESUELVE:

**Artículo 1.-** Calificar como restricción al comercio subregional andino, en los términos del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, la medida adoptada por la República del Ecuador consistente en la habilitación exclusiva del paso internacional de Rumichaca, como único punto de ingreso para las mercancías de procedencia u origen colombiana por vía terrestre.

**Artículo 2.-** Se concede a la República del Ecuador un plazo de diez (10) días hábiles para retirar la medida aplicada e informar acerca del levantamiento de la medida identificada como restricción al comercio en el artículo anterior.

<sup>43</sup> Véase Folio 633 del expediente DGCOM/REST/001/2026



**Artículo 3.-** Exhortar a la República del Ecuador y a la República de Colombia a fortalecer los mecanismos de cooperación y coordinación bilateral en materia de control fronterizo, en el marco de la normativa andina vigente, en particular la Decisión 922, a fin de atender las problemáticas de seguridad identificadas en las zonas de frontera mediante acciones conjuntas, sin afectar el normal desarrollo del comercio subregional.

Comuníquese a los Países Miembros la presente Resolución, la cual entrará en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena.

Dada en la ciudad de Lima, Perú, a los siete días del mes de mayo del año dos mil veintiséis.

Gonzalo Gutiérrez Reinel  
Embajador  
Secretario General

## RESOLUCIÓN N° 2582

**Resuelve la solicitud de la República de Colombia sobre calificación como gravamen de la tasa por servicio aduanero por concepto de control aduanero impuesta por la República del Ecuador a las mercancías que provengan o sean originarias de la República de Colombia.**

### LA SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA,

**VISTOS:** Los artículos 72, 73, 74, 76 y 77 del Acuerdo de Cartagena; el artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina; la Decisión 425 de la Comisión de la Comunidad Andina; y,

### CONSIDERANDO:

#### 1. ANTECEDENTES

- [1] El 9 de febrero de 2026 la República de Colombia mediante Radicado No. 2-2026-003207, presentó ante la Secretaría General de la Comunidad Andina (en adelante, **SGCAN**), una solicitud de calificación como gravamen respecto de la medida adoptada por la República del Ecuador mediante la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0006-RE, expedida por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (en adelante, **SENAE**) el 24 de enero de 2026, consistente en el establecimiento de una “tasa por servicio aduanero por concepto de control aduanero” (en adelante, **TSCA**) aplicable a las mercancías que provengan o sean originarias de la República de Colombia (en adelante, **la solicitud**).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> República de Colombia, solicitud de calificación como gravamen de la medida adoptada por la República del Ecuador, mediante la Resolución número SENAE-SENAE-2026-0006-RE, del 24 de enero de 2026, que entró en vigencia el 6 de febrero de 2026, pp. 6-7, párrafos [4]-[7], expediente DGC/M/GRAV/001/2026; documento “2.-2026-02-06-Solicitud-calificacion-de-gravamen.pdf”.



- [2] Que, el 16 de febrero de 2026, mediante comunicación SG/E/DS/266/2026, la SGCAN, con fundamento en lo previsto en el artículo 49<sup>2</sup> de la Decisión 425 “*Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General de la Comunidad Andina*”, (en adelante, **Decisión 425**), admitió a trámite la solicitud presentada por el República de Colombia, dando inicio a la investigación correspondiente. Con relación a la solicitud de inicio de una acción de incumplimiento de oficio, la SGCAN indicó que corresponde concluir este procedimiento antes de conocer cualquier otra solicitud.
- [3] El 17 de febrero de 2026, mediante comunicación N° SG/E/DS/290/2026, se dio traslado de la solicitud de la República de Colombia a la República del Ecuador informándole sobre el inicio de la investigación, y se le concedió un plazo de veinte (20) días hábiles para que presente a este órgano comunitario su respuesta correspondiente. En la misma fecha, la SGCAN, mediante comunicación N° SG/E/DS/291/2026, puso en conocimiento de los demás Países Miembros el inicio de la investigación, otorgándoles igual plazo para que remitan información que consideren pertinente.
- [4] El 24 de febrero de 2026, la República del Ecuador mediante Oficio N° MPCEI-VCE-2026-0012-O del Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones, solicitó se le otorgue un plazo adicional de diez (10) días hábiles para dar respuesta a la comunicación N° SG/E/DS/290/2026. Por este motivo, mediante comunicaciones N° SG/E/DGCOM/368/2026 de 26 de febrero de 2026, N° SG/E/DGCOM/369/2026 de 27 de febrero de 2026, y N° SG/E/DGCOM/405/2026 de 3 de marzo de 2026, la SGCAN determinó atender el requerimiento de la República del Ecuador otorgando el plazo solicitado, de conformidad con el artículo 52 de la Decisión 425, lo cual puso en conocimiento de los demás Países Miembros.
- [5] Que, al amparo de lo dispuesto en los artículos 39 del Acuerdo de Cartagena y 27 de la Decisión 425, la SGCAN mediante comunicación SG/E/DGCOM/403/2026 de fecha 3 de marzo de 2026, solicitó a la República del Ecuador información complementaria sobre el procedimiento en curso. Cabe mencionar que, mediante comunicación SG/E/DGCOM/480/2026 del 12 de marzo de 2026 se puso en conocimiento de los Países Miembros esta solicitud de información adicional.
- [6] Que, el 6 de marzo de 2026, la SGCAN recibió una comunicación de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI a través de la cual manifestó interés legítimo en el marco del procedimiento de calificación de gravámenes iniciado por la República de Colombia con respecto de la Resolución SENAE-SENAE-2026-0006-RE, que fuera derogada por la Resolución SENAE-SENAE-2026-0017-RE, y solicitó a la SGCAN admitir y tener en cuenta su escrito, calificar como gravamen la medida cuestionada, declarar la incompatibilidad de la medida con los artículos 72, 73, 76 y 77 del Acuerdo de Cartagena, adoptar las medidas de emergencia para preservar la eficacia de su pronunciamiento final, y se le notifiquen las actuaciones realizadas dentro del procedimiento.
- [7] Que, el 10 de marzo de 2026, la República de Colombia, mediante Radicado No. 2-2026-007124, comunicó que la República del Ecuador emitió la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0017- RE, de fecha 28 de febrero del año en curso, mediante la cual deja sin efecto la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0006-R de 24 de enero de 2026, en lo relativo al incremento del gravamen arancelario aplicable a las mercancías originarias de la República de Colombia, elevando del 30% al 50% *ad valorem*, y solicitó la incorporación de la mencionada Resolución al expediente DGCOM/GRAV/001/2026.

<sup>2</sup> Decisión 425 – Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

“**Artículo 49.-** Una vez que la Secretaría General encuentre que la solicitud cumple los requisitos contemplados por el artículo 47 del presente Reglamento, dará inicio a la investigación. La Secretaría General podrá igualmente iniciar investigaciones de oficio, cuando disponga de información con respecto a medidas aplicadas unilateralmente por un País Miembro que puedan constituir gravámenes o restricciones al comercio intrasubregional.”



- [8] Que, el 13 de marzo de 2026, mediante comunicación N° SG/E/DGCOM/489/2026, la SGCAN solicitó a la República de Ecuador tenga a bien apoyar en la coordinación y realización de visitas de verificación por parte de la SGCAN en el marco del procedimiento de solicitud presentada por la República de Colombia.
- [9] Que, el 19 de marzo de 2026, la República del Ecuador mediante Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0029-O del Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones, dio respuesta a la nota de la SGCAN N° SG/E/DGCOM/489/2026, confirmando las visitas de verificación y proponiendo un cronograma de las mismas, en observancia de lo dispuesto en el artículo 27 de la Decisión 425.
- [10] Que, el 19 de marzo de 2026, mediante comunicación N° SG/E/DGCOM/513/2026, la SGCAN solicitó a la República de Colombia tenga a bien apoyar en la coordinación y realización de visitas de verificación por parte de la SGCAN en el marco del procedimiento de solicitud presentada por ese País Miembro.
- [11] Que, el 20 de marzo de 2026, mediante comunicación SG/E/DGCOM/542/2026, la SGCAN acusó recibo a la República de Colombia de su Radicado No. 2-2026-007124 de fecha 10 de marzo de 2026 e informó que la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0017-RE fue incorporada al expediente. Asimismo, mediante comunicación SG/E/DGCOM/546/2026, de la misma fecha, se notificó a los Países Miembros la incorporación de la Resolución antes mencionada al expediente.
- [12] Que, el 20 de marzo de 2026, mediante comunicación SG/E/DGCOM/549/2026, la SGCAN acusó recibo de la comunicación de la ANDI sobre el interés legítimo, indicando que su solicitud sería evaluada y que la información alcanzada se incorporaba al expediente DGCOM/GRAV/001/2026. Mediante nota SG/E/DGCOM/550/2026 de la misma fecha, se trasladó a los Países Miembros la comunicación de la ANDI.
- [13] Que, el 20 de marzo de 2026, la República de Colombia mediante Radicado No. 2-2026-008261, solicitó a la SGCAN el aplazamiento de las visitas de verificación programadas por este órgano comunitario, para una fecha posterior al 13 de abril de 2026.
- [14] Que, el 20 de marzo de 2026, mediante comunicación SG/E/DGCOM/660/2026, la SGCAN manifestó a la República de Colombia que, en virtud de los plazos perentorios establecidos en la Decisión 425, no era viable dar curso a su solicitud de postergación de las mencionadas visitas.
- [15] Que, el 20 de marzo de 2026, mediante comunicación SG/E/DGCOM/552/2026, la SGCAN acusó recibo del Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0029-O del Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones de la República del Ecuador y confirmaron las actividades y fechas previstas en el cronograma propuesto para el desarrollo de las visitas de verificación.
- [16] Que, el 21 de marzo de 2026, en el marco de las actividades programadas por el Viceministerio de Comercio Exterior de la República del Ecuador, funcionarios de la SGCAN realizaron la visita de inspección y verificación en el puente internacional de Rumichaca, ubicado en la provincia de Carchi, República del Ecuador. El encuentro estuvo presidido por autoridades del SENAE y representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Producción, Comercio Exterior e Inversiones de dicho País Miembro. Asimismo, durante la jornada, los funcionarios de la SGCAN sostuvieron un encuentro con representantes del sector de transporte y gremios de comercio fronterizo de ambos países.



- [17] Que, el 24 de marzo de 2026, los funcionarios de la SGCAN asistieron en la ciudad de Quito, República del Ecuador, a la reunión programada con autoridades del Viceministerio de Comercio Exterior, Ministerio de Defensa, Ministerio de Relaciones Exteriores y el SENA. En dicha reunión se informó a la República del Ecuador sobre las actuaciones y actividades desarrolladas en el marco de las visitas de verificación.
- [18] Que, el 31 de marzo de 2026, la República del Ecuador, mediante Oficio N° MPCEI-VCE-2026-0039-O del Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones, presentó su respuesta a la solicitud de calificación de gravamen, anexando, el *“Informe Técnico – Jurídico Justificativo de la República del Ecuador dentro del Expediente DGCOM/GRAV/001/2026, en respuesta a la solicitud de calificación de Gravamen presentada por la República de Colombia de las Resoluciones: No SENA-SENAE-2026-0006-RE – SENA-SENAE-2026-0017-RE y al requerimiento de información formulado por la Secretaría General de la Comunidad Andina,”*<sup>3</sup> entre otros documentos.
- [19] Que, el 31 de marzo de 2026, las empresas Colombina S.A., Distribuidora Colombina del Ecuador S.A., y Colombina del Cauca S.A., mediante nota aportaron información para que sean tomados en cuenta y valorados en el análisis del presente caso.
- [20] Que, el 15 de abril de 2026, mediante comunicaciones SG/E/DGCOM/726/2026, SG/E/DGCOM/727/2026, y SG/E/DGCOM/728/2026, la SGCAN puso en conocimiento de la República de Colombia, la República del Ecuador, y de los demás Países Miembros, que, en virtud a la excepcional complejidad del caso, la abundante información recopilada durante la investigación y los escritos presentados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Decisión 425, decidió ampliar el plazo para resolver el expediente en diez (10) días hábiles adicionales.
- [21] Que, el 16 de abril de 2026, la República de Colombia, mediante Radicado No. 2-2026-010894, comunicó que la República del Ecuador emitió la Resolución Nro. SENA-SENAE-2026-0031- RE, de fecha 9 de abril del año en curso, mediante la cual deja sin efecto la Resolución Nro. SENA-SENAE-2026-0017-R de 28 de febrero de 2026, en lo relativo al incremento del gravamen arancelario aplicable a las mercancías originarias de la República de Colombia, elevando del 50% al 100% *ad valorem*, y solicitó la incorporación de la mencionada Resolución al expediente DGCOM/GRAV/001/2026.
- [22] Que, el 20 de abril de 2026, mediante comunicación SG/E/DGCOM/766/2026, la SGCAN acusó recibo a la República de Colombia de su Radicado No. 2-2026-010894 de fecha 16 de abril de 2026 e informó que la Resolución Nro. SENA-SENAE-2026-0031-RE fue incorporada al expediente. Asimismo, mediante comunicación SG/E/DGCOM/765/2026, de la misma fecha, se notificó a los Países Miembros la incorporación de la Resolución antes mencionada al expediente.
- [23] Que, mediante correo electrónico de fecha 17 de abril de 2026<sup>4</sup>, la República de Colombia solicitó a la SGCAN la remisión de las actas correspondientes a las visitas de verificación realizadas por la SGCAN.

<sup>3</sup> La República del Ecuador adjunta a su Oficio N° MPCEI-VCE-2026-0039 los siguientes anexos denominados:

- i) “ARCHIVO UNIFICADO-1”
- ii) “notificacion\_electronica\_informe\_tecnico\_juridico\_senae-senae-2026-0006-re signed0357279001774569649”
- iii) “informe\_planificacion\_elasticidad”
- iv) “INFORME\_TECNICOJURIDICO\_JUSTIFICATIVO\_EXPEDIENTE\_DGCOMGRAV0012026\_SENAE\_signed-signed-signed-2-signed”
- v) “MPCEI-VCE-2026-0053-E”
- vi) “razon\_de\_certificacion\_electronica\_senae-senae-2026-0006-re-signed0056853001774569665”
- vii) “RESUMEN\_NO\_CONFIDENCIAL\_Informe\_INFORME\_Nro\_\_CCFFAAJ2PLPFNA2026050\_\_\_signed-signed-signed”
- viii) “senae-dnc-2026-0057-e”
- ix) “senae-dnc-2026-0064-of”
- x) “senae-senae-2026-0105-of0027831001774570397”

<sup>4</sup> Al correo electrónico se le asignó el número de registro 1132 del sistema de correspondencia interno de la SGCAN.



- [24] Que, el 22 de abril de 2026, mediante comunicaciones SG/E/DGCOM/780/2026 y SG/E/DGCOM/781/2026, la SGCAN corrió traslado de las actas de verificación y de los reportes de visita a la República de Colombia y a los demás Países Miembros.
- [25] Que, el 24 de abril de 2026, mediante comunicación SG/E/DGCOM/826/2026, la SGCAN notificó a la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI, su acreditación como parte interesada en respuesta a su comunicación de 6 de marzo de 2026. Mediante notas SG/E/DGCOM/827/2026, SG/E/DGCOM/828/2026 y SG/E/DGCOM/829/2026, se notificó a la República de Colombia, la República del Ecuador, y los demás Países Miembros, la acreditación de la ANDI como tercero interesado.
- [26] Que, el 27 de abril de 2026, mediante correo electrónico, la República de Colombia remitió a la SGCAN, comentarios al Informe técnico-jurídico justificativo de la República del Ecuador.<sup>5</sup> En ese sentido, mediante notas SG/E/DGCOM/868/2026, SG/E/DGCOM/869/2026, SG/E/DGCOM/870/2026 y SG/E/DGCOM/871/2026 de 29 de abril de 2026, se acusó recibo a la República de Colombia y se trasladó la comunicación a la República del Ecuador, a los demás Países Miembros y a la ANDI, respectivamente.
- [27] Que, mediante Oficio P-CEE-064-2026 de fecha 4 de mayo de 2026, recibido por el este órgano comunitario el 5 de mayo de 2026, el Comité Empresarial Ecuatoriano – CEE, solicitó a la SGCAN su incorporación al procedimiento como parte interesada. La SGCAN mediante comunicación SG/E/DGCOM/918/2026, notificó al Comité Empresarial Ecuatoriano - CEE, su acreditación como parte interesada en respuesta a su comunicación de 5 de mayo de 2026. Mediante notas SG/E/DGCOM/919/2026, SG/E/DGCOM/920/2026, SG/E/DGCOM/921/2026 y SG/E/DGCOM/922/2026 se notificó a la República de Colombia, la República del Ecuador, los demás Países Miembros y a la ANDI, la acreditación del CEE como tercero interesado respectivamente.

## 2. SOLICITUD PRESENTADA POR LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

- [28] Mediante Radicado No. 2-2026-003207, la República de Colombia presentó ante la SGCAN una solicitud de calificación como gravamen de la TSCA, a una medida adoptada por la República del Ecuador mediante la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0006-RE<sup>6</sup>, la cual se aplica a las mercancías que provengan o sean originarias de la República de Colombia.
- [29] El 10 de marzo de 2026, la República de Colombia, mediante Radicado No. 2-2026-007124, comunicó que la República del Ecuador emitió la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0017- RE de fecha 28 de febrero del año en curso, mediante la cual se deja sin efecto la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0006-RE de fecha 24 de enero de 2026, en lo relativo al incremento del gravamen arancelario aplicable a las mercancías originarias de la República de Colombia, del 30% al 50% *ad valorem* y solicitó la incorporación de la mencionada Resolución al expediente DGCOM/GRAV/001/2026.
- [30] La República de Colombia sustenta su solicitud principalmente sobre la base de tres (3) argumentos:

<sup>5</sup> Al correo electrónico se le asignó el número de registro 1206 del sistema de correspondencia interno de la SGCAN.

<sup>6</sup> República de Colombia, Solicitud de calificación como gravamen de la medida adoptada por la República del Ecuador, mediante la Resolución número SENAE-SENAE-2026-0006-RE, del 24 de enero de 2026, que entró en vigencia el 6 de febrero de 2026, cit., pp. 9-10, párrafos [16]-[24].



- i. **naturaleza del gravamen arancelario:** sostiene que la medida no busca recuperar costos de un servicio, sino que es un arancel del 30% disfrazado de tasa para eludir obligaciones comunitarias. Asimismo, señala que la medida es obligatoria, no optativa, y su valor varía según el valor de la mercancía (*ad valorem*), características propias de un gravamen y no de una tasa.
- ii. **inexistencia de un servicio individualizado:** la medida ecuatoriana se justificaría debido a la supuesta "omisión sistemática en los controles de salida" por parte de la República de Colombia y la necesidad de seguridad nacional contra el crimen organizado. La República de Colombia argumenta que el fortalecimiento del control aduanero y la seguridad nacional son funciones inherentes al Estado, y no constituyen un servicio directo ni facilitan la operación al importador.
- iii. **uso de la medida como sanción ilegítima:** afirma que la República del Ecuador pretende "sancionar" unilateralmente un supuesto incumplimiento de la Decisión 778 sobre Régimen Andino sobre Control Aduanero. A juicio de la República de Colombia, si la República del Ecuador considera que existe un incumplimiento, debe acudir al sistema de solución de controversias andino (acción de incumplimiento), en lugar de imponer barreras arancelarias unilaterales.

- [31] La República Colombia fundamenta su solicitud en los **artículos 72, 73, 76 y 77 del Acuerdo de Cartagena**, relativos al carácter automático e irrevocable del Programa de Liberación, así como a su universalidad respecto de los productos originarios de la Subregión, que obliga a los Países Miembros a abstenerse de aplicar gravámenes a las importaciones de bienes originarios de la Subregión. En ese marco, la República de Colombia sostiene que la tasa por servicio aduanero establecida por la República del Ecuador constituye un gravamen incompatible con dicho Programa de Liberación. Asimismo, menciona la **Decisión 425** respecto a los procedimientos administrativos ante la SGCAN.
- [32] Además, la República de Colombia en su solicitud hace referencia al pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (en adelante, **TJCAN**), específicamente al Proceso 12-AN-99, con relación al alcance de los términos gravamen y tasas, así como a la existencia de proporcionalidad de la tasa con el costo del servicio<sup>7</sup>, tal como se describe a continuación:

*"(...) el concepto de gravamen, tal como lo considera el Acuerdo de Cartagena, sólo tenga en la práctica, una excepción, cual es la referente a las tasas y recargos análogos, los cuales no quedan comprendidos dentro de dicho concepto pero con la condición ineluctable de que tales tasas o recargos correspondan al costo aproximado de los servicios que se le prestan al importador, en relación con el hecho mismo de la importación. Se trata, de que los Países Miembros puedan razonablemente recuperar a través de este mecanismo los costos que asumen al facilitar las operaciones de importación mediante el concurso de su infraestructura física y administrativa. Por lo demás, a diferencia de lo que ocurre con los*

<sup>7</sup> Sentencia del Proceso 12-AN-99, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 520 del 20 de diciembre de 1999. Acción de Nulidad interpuesta por la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CORPEI) contra las Resoluciones N° 139 del 14 de octubre de 1998 y 179 del 14 de enero de 1999, expedidas por la Secretaría General de la Comunidad Andina.



*impuestos, las tasas son generalmente establecidas para ser pagadas por los usuarios de un servicio determinado y sus tarifas se fijan en proporción o en correspondencia con el costo de tales servicios.”<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Proceso 12-AN-99.- Acción de Nulidad interpuesta por la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CORPEI) contra las Resoluciones Nos. 139 del 14 de octubre de 1998 y 179 del 14 de enero de 1999, expedidas por la Secretaría General de la Comunidad Andina. Disponible en: <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/gace520.pdf><sup>8</sup>

- [33] Asimismo, la República de Colombia hizo referencia a lo señalado en la Resolución 1999<sup>9</sup> de la SGCAN, con relación al artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, que indica lo siguiente:

*“[24] Por lo tanto, la tasa debe corresponder al pago de un servicio directo y únicamente vinculado a la operación de importación. Mientras la República del Ecuador no demuestre que el cobro realizado a las importaciones de bienes colombianos es proporcional al costo de los supuestos servicios prestados a cada una de dichas importaciones, existirá un gravamen en los términos del artículo 73 del AC.*

*[25] Esta premisa la estableció la SGCAN a través de la Resolución 1999 de 2018, cuando analizó una tasa de servicio de control aduanero y concluyó que la misma constituía un gravamen que vulneraba el Programa de Liberación de la Comunidad Andina.”*

### 3. RESPUESTA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- [34] Ante la solicitud presentada por la República de Colombia, el 31 de marzo de 2026, mediante Oficio MPCEI-VCE-2026-0039-O la República del Ecuador presentó su respuesta en este procedimiento anexando, entre otros documentos, el *“Informe Técnico – Jurídico Justificativo de la República del Ecuador dentro del Expediente DGCOM/GRAV/001/2026, en respuesta a la solicitud de calificación de Gravamen presentada por la República de Colombia de las Resoluciones: No SENAE-SENAE-2026-0006-RE – SENAE-SENAE-2026-0017-RE y al requerimiento de información formulado por la Secretaría General de la Comunidad Andina (en adelante el informe de Ecuador)”*<sup>10</sup>, basándose, principalmente seis (6) argumentos :

<sup>8</sup> República de Colombia, solicitud de calificación como gravamen de la medida adoptada por la República del Ecuador, mediante la Resolución número SENAE-SENAE-2026-0006-RE, del 24 de enero de 2026, que entró en vigencia el 6 de febrero de 2026, cit., pp. 10, párrafo [23].

<sup>9</sup> Resolución 1999 de la SGCAN, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 3276 de 20 de abril de 2018.

<sup>10</sup> La República del Ecuador adjunta a su Oficio N° MPCEI-VCE-2026-0039 los siguientes anexos denominados:

- i) “ARCHIVO UNIFICADO-1”
- ii) “notificacion\_electronica\_informe\_tecnico\_juridico\_senae-senae-2026-0006-re signed0357279001774569649”
- iii) “informe\_planificacion\_elasticidad”
- iv) “INFORME\_TECNICOJURIDICO\_JUSTIFICATIVO\_EXPEDIENTE\_DGCOMGRAV0012026\_SENAE\_signed-signed-signed-2-signed”
- v) “MPCEI-VCE-2026-0053-E”
- vi) “razon\_de\_certificacion\_electronica\_senae-senae-2026-0006-re-signed0056853001774569665”
- vii) “RESUMEN\_NO\_CONFIDENCIAL\_Informe\_INFORME\_Nro\_\_CCFFAAJ2PLPFNA2026050\_\_signed-signed-signed”
- viii) “senae-dnc-2026-0057-e”
- ix) “senae-dnc-2026-0064-of”



- i. **naturaleza jurídica: tasa, no gravamen**, la República del Ecuador sostiene que las Resoluciones **SENAE-SENAE-2026-0006-RE** y **SENAE-SENAE-2026-0017-RE** no instituyen un gravamen arancelario encubierto, sino una **tasa por servicio aduanero**, que se basa en el **artículo 73 del Acuerdo de Cartagena**, que excluye expresamente del concepto de "gravamen" a las tasas y recargos cuando corresponden al costo aproximado de los servicios prestados.

La medida es una contraprestación por un servicio efectivamente prestado, técnica y fiscalmente justificado.

- ii. **prestación efectiva de un servicio reforzado**: el informe de la República de Ecuador acreditaría que el cobro no es una exacción abstracta, sino que está vinculado a un servicio material de **control y aforo integral** consistente en:

- **transición del modelo**: el servicio consiste en pasar de una inspección basada en riesgos que cubría solo el 13% de las declaraciones a un esquema de **aforo total (100%)** para mercancías de origen colombiano.

- a) **contenido material**: el servicio incluye reconocimiento, comprobación y aforo a través de canales físicos, documentales y físicos no intrusivos (rayos X), integrados en el sistema ECUAPASS.

- iii. **correspondencia entre costo y tarifa**: la República del Ecuador justifica que la cuantía de la tasa (inicialmente del 30% y luego del 50%) no es arbitraria, sino que responde a una **metodología de determinación de la tarifa** basada en la estimación del costo aproximado del servicio de control aduanero reforzado aplicable a las mercancías provenientes u originarias de la República de Colombia, esto es:

- a) **estructura de costos**: Se detallan inversiones masivas en talento humano, tecnología de transparencia (scanners, bodycams), infraestructura distrital, núcleo tecnológico (Data Center, IA) y seguridad estratégica (vigilancia satelital, drones).

- b) **ecuación financiera**: El cálculo considera el costo anual estimado del servicio frente a una base imponible efectiva que incorpora la contracción de la demanda por elasticidad-precio.

- iv. **legitimidad de la selectividad y gestión de riesgo**: La focalización de la medida exclusivamente en mercancías que provengan o sean originarias de la República de Colombia (no aplicada a las mercancías sujetas a tránsito aduanero) estaría justificada bajo el amparo de la normativa andina vigente, esto es:

- **Decisión 778 – Régimen Andino sobre Control Aduanero**: Los artículos 6 y 8<sup>11</sup> de esta norma comunitaria autorizan

<sup>11</sup> Decisión 778 – Sustitución de la Decisión 574. – Régimen Andino sobre Control Aduanero.

*“Artículo 6.- Las labores de control e investigación tendrán lugar conforme a un método selectivo basado en criterios de riesgo, el cual permita la confección de un plan objetivo de revisión. Dicho plan incluirá las declaraciones seleccionadas, con*



expresamente el uso de métodos selectivos basados en criterios de riesgo, permitiendo acciones de investigación focalizadas en mercancías de determinados países.

- **perfil de riesgo objetivo:** La selectividad responde a una "omisión sistemática" de controles de salida en la República de Colombia, evidenciada por el alto volumen de aprehensiones de contrabando y la existencia de más de 100 pasos fronterizos no autorizados.
- v. **obligatoriedad del pago no desnaturaliza la tasa:** La República del Ecuador sostiene que el carácter obligatorio del pago de la tasa no la convierte en un gravamen ni desnaturaliza su carácter jurídico, porque esa obligatoriedad deriva del propio régimen aduanero y no de una finalidad fiscal o protectora. Argumenta que, en materia de importaciones, la "opción" relevante del particular es decidir si introduce o no mercancías bajo el régimen alcanzado por la medida; una vez ejercida esa opción y activado el servicio público divisible de control reforzado, resulta normal que el sometimiento al aforo y al pago de la tasa deje de ser facultativo y pase a integrar el haz de obligaciones propias del procedimiento de despacho.
- vi. **compatibilidad con el ordenamiento Multilateral:** el informe de la República del Ecuador alega que la estructura de la tasa es convergente con las normas de la **OMC (GATT de 1994)**. Los artículos **II:2(c) y VIII:1(a) del GATT** permiten cargas que se limiten al costo aproximado de los servicios prestados, distinguiéndolas de los derechos de importación propiamente dichos.
- vii. **inexistencia de Sanción Unilateral:** la República del Ecuador aclara que la medida no es una represalia ni una sanción contra la República de Colombia. Es una respuesta de seguridad nacional frente a riesgos documentados (tráfico de armas, licores, cigarrillos y precursores) que trasladan una carga operativa y financiera adicional al Estado ecuatoriano.

#### 4. INFORMACIÓN DE LOS DEMÁS PAÍSES MIEMBROS

- [35] Con relación a la presentación de la información adicional, corresponde señalar que el Estado Plurinacional de Bolivia y la República del Perú no presentaron comentarios o información en el marco del presente procedimiento.

---

*independencia del tipo de aforo, cualquiera que sea el régimen aduanero solicitado. Las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros podrán encomendar las labores de control e investigación a las unidades establecidas en la misma aduana de despacho en la que tuvo lugar el reconocimiento y aforo de las mercancías declaradas o a las unidades pertenecientes a un área centralizada nacional o regional.*

*(...)*

**Artículo 8.-** El control anterior o previo se efectuará mediante: a) Acciones de investigación de carácter general sobre: i. Determinados grupos de riesgo y sectores económicos sensibles; ii. Determinados operadores del comercio; iii. Determinadas clases de mercancías; o, iv. Mercancías procedentes u originarias de determinados países. b) Acciones de investigación directa sobre: i. El consignatario, el importador o exportador de las mercancías, las personas que intervengan en la operación como intermediarios o representantes y demás personas poseedoras de mercancías e información de interés para la Administración Aduanera; ii. La información contenida en los manifiestos, documentos de transporte, declaraciones y demás documentos soporte; iii. Los medios de transporte; iv. Las unidades de carga; v. Las mercancías descargadas; o, vi. Registros informáticos. c) Acciones de comprobación, vigilancia y control: i. Del medio de transporte y de las unidades de carga; o, ii. De las mercancías, mientras éstas permanezcan a bordo del medio de transporte, durante la descarga y del resultado de la descarga, y durante su traslado y permanencia en almacén temporal o en depósito autorizado."



## 5. INFORMACIÓN Y PRUEBAS APORTADAS POR TERCEROS

### 5.1. ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA - ANDI

- [36] Mediante escrito de fecha 4 de marzo de 2026, recibido por la SGCAN el 6 de marzo de 2026, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI, manifestó tener interés legítimo en el marco del procedimiento de calificación de gravámenes iniciado por la República de Colombia con respecto de la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0006-RE derogada por la Resolución. Nro. SENAE-SENAE-2026-0017 RE. Asimismo, presentó información que consideraba pertinente, solicitando su incorporación al expediente.
- [37] Al respecto, revisada su solicitud en el marco de la Decisión 425, y verificada su debida acreditación como parte interesada como representantes del sector productivo colombiano que se siente afectado por la medida aplicada por la República del Ecuador, el 24 de abril de 2026, mediante comunicación SG/E/DGCOM/826/2026, la SGCAN comunicó a la ANDI y mediante notas SG/E/DGCOM/827/2026, SG/E/DGCOM/828/2026 y SG/E/DGCOM/829/2026, se notificó a los demás Países Miembros el reconocimiento de su interés legítimo en el presente caso.
- [38] Con relación a la información presentada, los argumentos de la ANDI en su escrito pueden agruparse en cuatro bloques: calificación jurídica de la medida como gravamen, cuestionamiento de la excepción de tasa, carácter restrictivo y discriminatorio, y violaciones sistémicas al Programa de Liberación e institucionalidad andina.
- i. **naturaleza de la medida:** sostiene que la medida ecuatoriana (Resoluciones *No SENAE-SENAE-2026-0006-RE* y *SENAE-SENAE-2026-0017-RE*) es un **gravamen** en el sentido del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, con independencia de la denominación de “tasa por servicio aduanero”. Destaca los elementos esenciales: recargo ad valorem (30% y luego 50%) sobre el valor en aduana, aplicación universal a casi todo el universo arancelario colombiano, automaticidad, vigencia indefinida, lo que la asemeja a un **arancel** y no a una tasa por servicio.
  - ii. **sobre la excepción de “tasa por servicios”:** argumenta que la medida **no cumple los requisitos de la excepción** del segundo párrafo del artículo 73:
    - No existe un servicio efectivamente prestado adicional o diferenciado a las mercancías colombianas; el aforo mencionado es el control aduanero ordinario que la República del Ecuador realiza sobre todas las importaciones.
    - El recargo del 30% y luego 50% no puede corresponder al **costo aproximado** de ningún servicio razonable de inspección, pues se calcula en función del valor en aduana y no del costo operativo por operación.
    - Subraya que, si realmente correspondiera al costo de un servicio, debería aplicarse a todas las importaciones (República del Perú, Estado Plurinacional de Bolivia, otros terceros países), no solo a las provenientes u originarias de la República de Colombia.



## 5.2. COLOMBINA S.A., DISTRIBUIDORA COLOMBINA DEL ECUADOR S.A. Y COLOMBINA DEL CAUCA S.A.

- [39] El 31 de marzo de 2026, las empresas Colombina S.A., Distribuidora Colombina del Ecuador S.A. y Colombina del Cauca S.A. (en adelante, **Colombina**) mediante nota de fecha 31 de marzo de 2026, aportaron información para que sea considerada en el curso del trámite y valorados en el análisis del expediente en el marco del procedimiento de calificación de gravámenes iniciado por la República de Colombia con respecto de la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0006-RE, derogada por la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0017- RE.<sup>12</sup>
- [40] El escrito presentado por Colombina documenta la relevancia del mercado ecuatoriano para dicho grupo empresarial, señalando que la República del Ecuador fue uno de sus principales destinos de exportación entre 2020 y 2025, con exportaciones acumuladas por USD 122.863.948 FOB durante ese período.<sup>13</sup>
- [41] El mismo documento indica que cuatro subpartidas [1704.90.10 – Bombones-caramelos-confites y pastillas sin cacao; 1905.90.10 – Galletas saladas o aromatizadas; 1905.32.00 – Barquillos y obleas-incluso rellenos (gaufrettes-waffers) y waffles(gaufres); 1905.31.00 – Galletas dulces (con adición de edulcorante)] concentran aproximadamente el 79% del valor FOB total exportado por Colombina en el período 2020-2025, lo cual hace que cualquier medida que encarezca el acceso al mercado ecuatoriano tenga un efecto directo e inmediato sobre las principales líneas de negocio del grupo.<sup>14</sup>
- [42] Asimismo, aportó información sobre el aumento del costo total de nacionalización por contenedor, el incremento de la carga económica sobre la factura más flete más seguro, la reducción del número de contenedores importados y las tensiones operativas y financieras derivadas de la medida.<sup>15</sup>

## 5.3. COMITÉ EMPRESARIAL ECUATORIANO - CEE

- [43] Mediante Oficio P-CEE-064-2026 de fecha 4 de mayo de 2026, recibido por la SGCAN el 5 de mayo de 2026, el Comité Empresarial Ecuatoriano – CEE manifestó tener interés legítimo en el marco del procedimiento de calificación de gravámenes iniciado por la República de Colombia con respecto de la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0006-RE derogada por la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0017-RE. Asimismo, presentó información que consideraba pertinente, solicitando su incorporación al expediente.
- [44] Al respecto, revisada su solicitud en el marco de la Decisión 425, y verificada su debida acreditación como parte interesada como representantes del sector productivo ecuatoriano que agrupa a más de 130 gremios en dicho País Miembro, el 5 de mayo de 2026, mediante comunicación SG/E/DGCOM/918/2026, la SGCAN comunicó al CEE que sus solicitud era procede; y mediante notas SG/E/DGCOM/919/2026, SG/E/DGCOM/920/2026, SG/E/DGCOM/921/2026 y SG/E/DGCOM/922/2026, se

<sup>12</sup> Colombina S.A., Distribuidora Colombina del Ecuador S.A. y Colombina del Cauca S.A. acompañaron a su escrito con los siguientes anexos:

- i) Anexo 1. Documentos de existencia y poderes
- ii) Anexo 2. Decisión 885 Aprobación de la Nomenclatura Común – NANDINA
- iii) Anexo 3. DECRETO-1881-DEL-30-DE-DICIEMBRE-DE-2021
- iv) Anexo 4. Facturas de pago arancel
- v) Anexo 5. Resoluciones de implementación de la Tasa
- vi) Anexo 6. Base de Datos Exportaciones-DIAN.xlsx

<sup>13</sup> I-972(2026) Aporte de pruebas adicionales Colombina, cit., Tabla N° 1 y texto explicativo posterior.

<sup>14</sup> *Ibid.*, Tabla N° 2 y texto explicativo posterior.

<sup>15</sup> *Ibid.*, apartados sobre impacto económico y operativo de la medida, incluyendo costo de nacionalización, carga sobre factura más flete más seguro, pagos efectuados y reducción de contenedores.



notificó a las partes interesada y demás Países Miembros el reconocimiento de su interés legítimo en el presente caso.

- [45] En su escrito, la CEE manifiesta que *“la medida bajo investigación -la denominada “tasa por servicio de control aduanero”, creada mediante Resolución N° SENAE-SENAE-2026-0006-RE, vigente desde el 1 de febrero de 2026 inicialmente al 30%, elevada a 50% el 1 de marzo de 2026 y programada para llegar al 100% desde el 1 de mayo de 2026 – grava todas las mercancías originarias y procedentes de Colombia que ingresen al Ecuador bajo regímenes de importación, salvo excepciones puntuales. Su impacto recae directamente sobre la práctica totalidad del sector productivo ecuatoriano, tanto en insumos de origen colombiano incorporados en cadenas de valor industriales (alimentos, bebidas, química, textiles, papel, metalmecánica, materiales de construcción) (...). La CEE añade que su afectación es directa y cuantificable “sobre los sectores productivos representados, en términos de costos de importación e insumos, contracción de ventas y alteración de cadenas de valor consolidadas durante décadas, así como también las medidas adoptadas por el estado colombiano en retaliación de las medidas ecuatorianas”.*<sup>16</sup>

## 6. MEDIDA OBJETO DE ANÁLISIS

- [46] La Decisión 425 establece que, para determinar si una medida constituye o no un gravamen, el solicitante deberá, entre otros, identificar y describir la medida que se impugna, acompañada de la mayor información disponible que permita el mejor pronunciamiento de la SGCAN.
- [47] En el presente procedimiento se analizan las Resoluciones Nro. SENAE-SENAE-2026-0006-RE y SENAE-SENAE-2026-0017-RE, mediante las cuales el Servicio Nacional de Aduana de la República del Ecuador reguló la tasa por servicio de control aduanero aplicable a mercancías provenientes u originarias de la República de Colombia. La primera de estas resoluciones fue emitida el 24 de enero de 2026, disponiendo la creación de una tasa del 30% con vigencia a partir del 1 de febrero de 2026; mientras que la segunda Resolución, adoptada el 28 de febrero de 2026, dejó sin efecto la primera y actualizó el porcentaje al 50%, entrando en vigor el 1 de marzo de 2026.
- [48] La medida tiene por objeto financiar o retribuir el control aduanero sobre las mercancías que provengan o sean originarias de la República de Colombia y que ingresen al territorio aduanero ecuatoriano bajo regímenes de importación, excepción y otros regímenes aduaneros previstos en la normativa nacional. En el caso de la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0006-RE, el SENAE difundió además un boletín de aplicación oficial en el que precisó las condiciones operativas de la tasa, mientras que respecto de la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0017-RE, emitió boletines complementarios de aplicación y consideraciones, confirmando su vigencia y el alcance de su implementación<sup>17</sup>.

En cuanto al ámbito de aplicación, la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0017-RE, mantiene la lógica de que la tasa recae sobre mercancías provenientes u originarias de la República de Colombia, y sujetas al control aduanero ecuatoriano.

<sup>16</sup> Oficio P-CEE-064-2026 de fecha 4 de mayo de 2026, recibido por la SGCAN el 5 de mayo de 2026, el Comité Empresarial Ecuatoriano – CEE, pp. 3 y 5.

<sup>17</sup> República del Ecuador, Informe técnico-jurídico justificativo de la República del Ecuador dentro del expediente DGC/COM/GRAV/001/2026, en respuesta a la solicitud de calificación de gravamen presentada por la República de Colombia de las Resoluciones Nro. SENAE-SENAE-2026-0006-RE y SENAE-SENAE-2026-0017-RE, y al requerimiento de información formulado por la Secretaría General de la Comunidad Andina., cit., pp. 4-23.



**Tabla N° 1**  
**Comparación Resoluciones SENAE-SENAE-2026-0006-RE y**  
**SENAE-SENAE-2026-0017**

Aspecto	Resolución SENAE-SENAE-2026-0006-RE	Resolución SENAE-SENAE-2026-0017-RE
<b>Fecha de emisión</b>	24 de enero de 2026.	28 de febrero de 2026.
<b>Parte Considerativa</b>	<b>Sustenta</b> la medida en la existencia de una supuesta omisión sistemática de controles de salida en la República de Colombia, que trasladaría a la República del Ecuador la carga operativa, el riesgo fiscal y los costos de inspección, por lo que considera necesario establecer una tasa de control aduanero como medida de seguridad para suplir la carencia de fiscalización y proteger la recaudación fiscal y la seguridad de la cadena logística.	<b>Reitera</b> la sustentación formulada en la parte considerativa de la Resolución SENAE-SENAE-2026-0006-RE.
<b>Objeto</b>	<b>Establecer</b> una tasa por servicio aduanero por concepto de control aduanero a las mercancías que ingresen desde la República Colombia.	<b>Actualizar</b> la tasa por servicio aduanero por concepto de control aduanero a las mercancías que ingresen desde la República de Colombia.
<b>Vigencia</b>	Desde el 1 de febrero de 2026.	Desde el 1 de marzo de 2026.
<b>Tarifa</b>	<b>30% del valor en aduana.</b>	<b>50% del valor en aduana.</b>
<b>Base de cálculo</b>	Valor en aduana de las mercancías provenientes u originarias de la República de Colombia.	Valor en aduana de las mercancías provenientes u originarias de la República de Colombia.
<b>Ámbito material</b>	Mercancías que provengan o sean originarias de la República de Colombia e ingresen al territorio aduanero ecuatoriano.	<b>Reitera</b> el mismo ámbito material de las Resolución SENAE-SENAE-2026-0006-RE.
<b>Régimen aplicable</b>	Importación, excepción y otros regímenes aduaneros previstos.	<b>Mantiene</b> el régimen aplicable de la Resolución SENAE-SENAE-2026-0006-RE.
<b>Efecto sobre la norma anterior</b>		<b>Sustituye</b> la regulación anterior y actualiza la tarifa.

Fuente: Resoluciones SENAE.

Elaboración: SGCAN.

[49] Conforme a la Tabla N° 1, Comparación Resoluciones SENAE-SENAE-2026-0006-RE y SENAE-SENAE-2026-0017, se evidencia una continuidad sustancial en el diseño normativo de la medida, pues ambas conservan la misma parte considerativa, el mismo objeto regulatorio, la misma base de cálculo *ad valorem*, el mismo ámbito subjetivo y material de aplicación —mercancías provenientes u originarias de la República de Colombia— y la misma justificación declarada asociada al control aduanero y a la seguridad en frontera. En ese sentido, la Resolución SENAE-SENAE-2026-0017-RE, no introduce una modificación estructural, sino que opera como su continuación normativa agravada, al mantener intactos los elementos esenciales de la medida y elevar únicamente la tarifa aplicable del 30% al 50% del valor en aduana.

[50] Desde una perspectiva técnica, la Tabla N° 1, permite advertir, *prima facie*, que la variación introducida por la Resolución SENAE-SENAE-2026-0017-RE, no recae sobre la naturaleza del supuesto servicio, tampoco sobre la metodología de costeo, ni sobre



la identificación de un nuevo hecho generador, sino exclusivamente sobre la magnitud del recargo exigido al importador.

- [51] En efecto, las resoluciones investigadas imponen un cobro pecuniario exigible a las mercancías que provengan o sean originarias de la República de Colombia, calculado como un porcentaje del valor en aduana y exigido dentro del procedimiento de importación, como condición para el despacho de las mercancías.
- [52] En ese sentido, la Resolución inicial fijó la tarifa en 30% del valor en aduana y la Resolución posterior la elevó a 50%, manteniendo la selectividad por origen y el vínculo directo entre el pago y la posibilidad de nacionalizar o despachar la mercancía.

## 7. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

### 7.1. SOBRE EL PROGRAMA DE LIBERACIÓN

- [53] La Comunidad Andina, integrada por el Estado Plurinacional de Bolivia, la República de Colombia, la República del Ecuador y la República del Perú, es un acuerdo de integración subregional, con más de 56 años de existencia, cuyos objetivos tienen la finalidad procurar el mejoramiento de la calidad de vida de la población andina (inciso 3 del artículo 1 del Acuerdo de Cartagena).
- [54] Para el logro de sus objetivos, el artículo 3 del Tratado Fundacional dispone que se emplearán como mecanismos y medidas, entre otros, el Programa de Liberación del intercambio comercial.
- [55] Sobre el particular, es importante traer a colación lo señalado por el Tribunal Andino en la sentencia del Proceso 02-AI-2020, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N.º 2520, que resalta la importancia del Programa de Liberación:

*“3.3.4. El Programa de Liberación de bienes sustenta la existencia de un área de libre comercio en el mercado subregional andino, en el que los productos originarios de los Países Miembros circulan libremente sin pagar aranceles en un mercado ampliado, lo que incrementa el poder de elección de los consumidores andinos, pues al interior de dicho mercado tiene la oportunidad de elegir entre una mayor variedad de bienes provenientes de los diferentes rincones de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, lo que a vez incrementa la competencia y el bienestar de los mencionados consumidores, quienes pueden tener a su alcance productos a menores precios y de mejor calidad.*

*3.3.5 El aprovechamiento de un área de libre comercio requiere optimizar la integración física, especialmente a través de la facilitación del transporte de mercancías entre los Países Miembros. (...)*

*3.3.10 Si bien son muchas las formas en las cuales los ciudadanos andinos pueden ser partícipes directos del proceso de integración y percibir de manera inmediata sus beneficios, no cabe duda de que la posibilidad de circular libremente en el territorio comunitario es una de las más emblemáticas y constituye uno de los principales logros del proceso integrador.”*

- [56] Asimismo, en su sentencia del Proceso 01-AN-2014<sup>18</sup>, ese Honorable Tribunal añadió:

---

<sup>18</sup> Respecto del Programa de Liberación y el Proceso de Integración Subregional Andino.



“3.2.5. Conforme al Artículo 72 del Acuerdo de Cartagena, el Programa de Liberación tiene por objeto eliminar los gravámenes y restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier país miembro. En ese sentido, el Artículo 73 de la misma norma le otorga carácter automático e irrevocable, precisando que comprende la universalidad de los productos, salvo las disposiciones de excepción que se establezca, a fin de llegar a su liberación total en los plazos y modalidades estipuladas.” (Énfasis fuera del texto)

- [57] En este marco, el análisis de la SGCAN tendrá presente a lo largo del análisis de este caso, fundamentalmente lo señalado en la norma fundacional de la Comunidad Andina, el Programa de Liberación en ella consagrada, así como lo señalado por el TJCAN a este respecto.

## 7.2. DE LOS ARTÍCULOS 72, 73, 74 Y 77 DEL ACUERDO DE CARTAGENA

- [58] Los artículos 72, 73 y 74 del Acuerdo de Cartagena señalan:

*“Artículo 72.- El Programa de Liberación de bienes tiene por objeto eliminar los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier País Miembro.*

*Artículo 73.- Se entenderá por “gravámenes” los derechos aduaneros y cualesquier otros recargos de efectos equivalentes, sean de carácter fiscal, monetario o cambiario, que incidan sobre las importaciones. No quedarán comprendidos en este concepto las tasas y recargos análogos cuando correspondan al costo aproximado de los servicios prestados.*  
(...)

*Artículo 74.- Para los efectos de los artículos anteriores, la Secretaría General, de oficio o a petición de parte, determinará, en los casos en que sea necesario, si una medida adoptada unilateralmente por un País Miembro constituye ‘gravamen’ o ‘restricción’. [énfasis añadido]*

- [59] Como se aprecia, los artículos 72, 73 y 74 del Acuerdo de Cartagena definen el objetivo que persigue el Programa de Liberación de bienes en la Comunidad Andina, así como también establecen las pautas para que la SGCAN determine si una medida adoptada por algún País Miembro constituye un gravamen en los términos del artículo 73 de dicho Acuerdo.
- [60] El artículo 72 del Acuerdo de Cartagena dispone que el Programa de Liberación de bienes tiene por objeto eliminar los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier País Miembro.
- [61] Al suscribir el Acuerdo de Cartagena, los Países Miembros se comprometieron a adelantar un Programa de Liberación del comercio tendiente a eliminar las barreras de todo origen respecto al comercio intrarregional. Es así, como en el artículo 72 del referido Acuerdo se dispone que, “[e]l Programa de Liberación de bienes tiene por objeto eliminar los gravámenes y las restricciones de todo origen que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier País Miembro”.



[62] A su turno, en el artículo 73 se define lo que debería entenderse por “gravámenes” y “restricciones de todo orden”, a los efectos del Acuerdo. Con relación al primer término, –que es el concepto que nos interesa definir en el presente procedimiento– la norma comunitaria establece lo siguiente:

*“Se entenderá por ‘gravámenes’ los derechos aduaneros y cualesquier otros recargos de efectos equivalentes, sean de carácter fiscal, monetario o cambiario, que incidan sobre las importaciones. No quedarán comprendidos en este concepto las tasas y recargos análogos cuando correspondan al costo aproximado de los servicios prestados. (...)” [énfasis añadido]*

[63] En este contexto, se desprende que, para que las tasas y recargos no se encuentren comprendidos dentro del concepto “gravámenes” a la luz del ordenamiento jurídico comunitario, es preciso que se demuestre lo siguiente:

- Primero, que el cobro de una tasa corresponda a un servicio efectivamente prestado al importador; y,
- Segundo, que la tasa a ser cobrada guarde proporcionalidad con el costo de dicho servicio efectivamente prestado al importador.

[64] Cabe señalar que este criterio ha sido sostenido por la SGCAN en otros procedimientos administrativos sobre casos relacionados a gravámenes aplicados a las importaciones andinas<sup>19</sup>. En ese sentido, una tasa que no cumpla con los referidos criterios se considerará un gravamen.

[65] Por su parte, el artículo 74 del Acuerdo de Cartagena dispone que la SGCAN, de oficio o a petición de parte, es la instancia encargada de determinar si la medida adoptada unilateralmente por un País Miembro, debería considerarse como gravamen o restricción; o si podría considerarse contemplada dentro de las excepciones previstas en el ya citado artículo 73. En consecuencia, se hace necesario determinar si la TSCA aplicada constituye un gravamen en los términos establecidos en el Acuerdo de Cartagena.

[66] Adicionalmente, es preciso resaltar que el artículo 77 del Acuerdo de Cartagena contiene una prohibición expresa con relación a aplicación de restricciones:

**“Artículo 77.- Los Países Miembros se abstendrán de aplicar gravámenes y de introducir restricciones de todo orden a las importaciones de bienes originarios de la Subregión”.** (Énfasis añadido)

[67] Ello es así, en tanto a que las restricciones constituyen obstáculos que inciden, dificultan o encarecen las importaciones de origen de los Países Miembros teniendo repercusiones económicas en el comercio internacional de mercancías, modificando el

<sup>19</sup> A modo de ejemplo, puede consultarse los siguientes actos administrativos:

- Resolución 1254 de la SGCAN, reclamo del gobierno del Perú para que se califique como “gravamen” a las importaciones originarias de la Subregión la imposición por parte de la República del Ecuador de una tasa de cinco dólares americanos por la importación de cada cerdo vivo clasificado en la subpartida NANDINA 0103.92.00;
- Resolución 895 de la SGCAN, calificación de la tasa por la prestación del servicio de inspección fitosanitaria aplicada por la República del Ecuador como gravamen para los efectos del Programa de Liberación;
- Resolución 516 de la SGCAN, calificación de la tasa especial por servicios aduaneros aplicada por el gobierno de Colombia como gravamen para los efectos del Programa de Liberación;
- Resolución 513 de la SGCAN, calificación de las tasas por permisos fitosanitarios y zoonosanitarios aplicadas por el gobierno de Venezuela como gravamen para los efectos del Programa de Liberación; y,
- Resolución 438 de la SGCAN, calificación de la medida adoptada por el gobierno de Perú consistente en la aplicación de una tasa para la importación de productos de origen animal y vegetal como gravamen al comercio.



volumen de las transacciones, precios o ambas cosas<sup>20</sup>. Por este motivo el referido artículo 77 del Acuerdo de Cartagena obliga a los Países Miembros a abstenerse de introducir «restricciones de todo orden» y aquellas que no deben considerarse comprendidas de ese concepto (Baldeón, 2024).

### 7.3. DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA

- [68] La jurisprudencia del TJCAN constituye una fuente esencial para la interpretación del ordenamiento jurídico comunitario, particularmente en lo relativo al alcance del Programa de Liberación y la identificación de las restricciones al comercio intracomunitario. En este contexto, los diversos pronunciamientos emitidos por el TJCAN han permitido delimitar qué medidas pueden ser calificadas como restricciones de todo orden y bajo qué supuestos pueden considerarse justificadas. Dichos criterios jurisprudenciales resultan relevantes para el análisis del presente procedimiento.
- [69] En ese orden se abordarán los criterios utilizados por el TJCAN para la calificación de restricciones en los Procesos 1-AI-97, 12-AN-99, 19-AI-99, 25-AI-1999, 192-IP-2007, 14-IP-2008, 15-IP-2008.

### 8. ANALISIS DE LA SGCAN

- [70] En este acápite se analizará si la medida sobre el cobro de la TSCA recaudada por la República del Ecuador corresponde a un servicio efectivamente prestado al importador, en el marco de lo establecido en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena y la jurisprudencia del TJCAN relativa a este asunto en particular.

#### 8.1. SOBRE LA CALIFICACIÓN DE UN GRAVAMEN

- [71] Cabe mencionar que, los artículos 72 y 73 del Acuerdo de Cartagena no definen el alcance de los términos *tasas* ni *servicios prestados*, en el marco del Programa de Liberación.
- [72] Por su parte, en distintos pronunciamientos referidos a gravámenes en la Comunidad Andina, el TJCAN ha desarrollado algunos criterios que resulta necesario tener en cuenta al momento de evaluar si, en el contexto de la zona de libre comercio de la Comunidad Andina, determinadas actividades vinculadas a las importaciones califican como *servicios prestados*, sobre los cuales se puede cobrar una tasa; sin que sea considerada un gravamen.
- [73] Corresponde, asimismo, señalar que el TJCAN, en el Proceso 1-AI-97<sup>21</sup>, se ha pronunciado sobre el principio de libre circulación de mercancías en la Comunidad Andina, al destacar *“la libertad esencial de circulación de mercancías como parámetro de primer orden para el avance de la integración a nivel andino y latinoamericano”* y ha indicado que ese principio *“se desprende no sólo del Capítulo V sobre Programa de Liberación, sino fundamentalmente de los objetivos esenciales del Acuerdo establecidos en los artículos 1 y 3 del Tratado”*.
- [74] En ese contexto, el TJCAN ha resaltado que, en principio, en una zona de libre comercio no deben gravarse las importaciones, por ningún motivo, a no ser que se trate del cobro

<sup>20</sup> Baldeón recoge la cita de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo, UNCTAD, 2010, Non-tariff measures: evidence from selected developing countries and future research agenda (publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra), p. 99.

<sup>21</sup> Proceso 1-AI-97, publicado en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 329 del 9 de marzo de 1999. Sumario de Incumplimiento Sentencia.



de servicios prestados por actividades directamente vinculadas a las operaciones de importación. Así, en el Proceso 12-AN-99<sup>22</sup>, dicho órgano jurisdiccional ha indicado que:

*“Lo primero que debe destacar El Tribunal, en cuanto a la definición del concepto de gravamen que hace la norma comunitaria, es que ella no corresponde al criterio técnico tributario que lo restringe al campo de los impuestos, sino que cubre una generalidad de situaciones y dominios que trascienden el ámbito de la tributación, para cobijar bajo su manto todas aquellas situaciones con las cuales se pretenda recargar el valor de las importaciones que, por estar realizándose dentro de una zona de libre comercio, no deben gravarse con suma alguna derivada del hecho mismo de la importación, a no ser que se trate del cobro de los servicios que, directamente relacionados con tal hecho, deba sufragar el importador como contraprestación por tales servicios, generalmente constituidos por operaciones de descargue, estiba y desestiba, utilización de puertos y hangares, bodegajes, trámites concernientes al levante de las mercancías y demás usuales dentro del comercio internacional de bienes.”*

Nótese cómo la definición legal no restringe el concepto de gravámenes a los derechos aduaneros sino que lo amplía, de una manera bien generosa, a “cualesquier otros recargos de efectos equivalentes”, sin importar que tales recargos tengan tal o cual denominación, ni tampoco su naturaleza, que bien puede ser de carácter fiscal, de carácter monetario o de carácter cambiario y cuyo único condicionante es que incidan sobre las importaciones, encareciéndolas o dificultándolas

(...)

Es perfectamente entendible para El Tribunal el empeño del legislador andino en prevenir cualquier intento de desviación, que utilizando la vía de los recargos monetarios, cualquiera fuere su naturaleza, su propósito y su destinación, pudieran realizar los Países Miembros, desnaturalizando con ello el programa de liberación que es, por cierto, (...) uno de los fines propios del Acuerdo de Integración Subregional.” [énfasis añadido]

- [75] De lo anterior se aprecia que, si bien el TJCAN lista ejemplos de actividades vinculadas directamente a las operaciones de importación que podrían calificar como servicios prestados al importador, y sobre los cuales estaría permitido el cobro de tasas, esta lista de ejemplos no es taxativa.
- [76] Ahora bien, resulta relevante conocer el razonamiento que empleó el TJCAN en el Proceso 12-AN-99, para considerar si determinadas actividades, vinculadas directamente con las operaciones de importación, no listadas por el Tribunal Andino, podrían corresponder a servicios prestados al importador:

*“(...) el concepto de gravamen, tal como lo considera el Acuerdo de Cartagena, sólo tenga en la práctica, una excepción, cual es la referente a las tasas y recargos análogos, los cuales no quedan comprendidos*

<sup>22</sup> Proceso 12-AN-99, publicado en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 520 del 20 de diciembre de 1999. Acción de Nulidad interpuesta por la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CORPEI) contra las Resoluciones N° 139 del 14 de octubre de 1998 y N° 179 del 14 de enero de 1999, expedidas por la Secretaría General de la Comunidad Andina.



*dentro de dicho concepto pero con la condición ineluctable de que tales tasas o recargos correspondan al costo aproximado de los servicios que se le prestan al importador, en relación con el hecho mismo de la importación. Se trata, de que los Países Miembros puedan razonablemente recuperar a través de este mecanismo los costos que asumen al facilitar las operaciones de importación mediante el concurso de su infraestructura física y administrativa. (...)” [énfasis añadido]*

- [77] Como se aprecia, el TJCAN considera razonable que los Países Miembros cobren tasas por aquellos **servicios prestados** al importador siempre que correspondan a **actividades que se hayan implementado con la finalidad de facilitar las operaciones de importación.**

## 8.2. SOBRE LA CALIFICACIÓN DE LA TSCA COMO POSIBLE GRAVAMEN

- [78] Como ha sido mencionado anteriormente, la SGCAN ha recogido los pronunciamientos del TJCAN en su Resolución 1999, al sintetizar dos requisitos acumulativos para que una tasa, no sea considerada dentro del concepto de gravamen:
- Que exista un **servicio efectivamente prestado al importador**, directamente relacionado con el hecho mismo de la importación.
  - Que el cobro corresponda al **costo aproximado** de ese servicio efectivamente prestado, manteniendo una razonable proporcionalidad.

### 8.2.1. SERVICIO EFECTIVAMENTE PRESTADO AL IMPORTADOR

- [79] La primera cuestión a evaluar consiste en determinar si las actividades invocadas por la República del Ecuador constituyen un servicio efectivamente prestado al importador, en el marco establecido en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena.
- [80] En ese sentido, se presentarán los argumentos formulados por las partes intervinientes en el procedimiento respecto de este punto específico y posteriormente se realizará el análisis de la SGCAN.
- **Argumentos de la República de Colombia**

- [81] La República de Colombia sostiene que la medida adoptada por la República del Ecuador no responde al pago de un servicio efectivamente prestado al importador, sino que configura un gravamen arancelario *ad valorem* prohibido por el Programa de Liberación. A juicio de la República de Colombia, la denominada “tasa de seguridad” no se vincula al costo aproximado de un servicio directo, singularizado y relacionado; con el hecho mismo de la importación, tal como exige el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, la definición de tasa contenida en el artículo 2 de la Decisión 671 sobre Armonización de Regímenes Aduaneros<sup>23</sup> y con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina en el Proceso 12-AN-99.

<sup>23</sup> Decisión 671 – Armonización de Regímenes Aduaneros.

#### “Artículo 2.- Definiciones

A efectos de la aplicación de la presente Decisión se entiende por:

(...)

**TASAS.-** Es la contraprestación exigible por el servicio efectivamente prestado por las autoridades aduaneras y que corresponde al costo aproximado por dichos servicios”.



[82] En particular, la República de Colombia afirma que el cobro del 30% y luego del 50% aplicado sobre el valor en aduana de las mercancías colombianas, no guarda relación con la prestación de un servicio aduanero específico al operador, sino que financia funciones amplias de control aduanero y seguridad nacional, que son obligaciones generales del Estado ecuatoriano y no prestaciones divisibles a cada importador. Además, subraya que la medida es obligatoria, se calcula en función del valor de la mercancía y no es optativa para el usuario, por lo que no puede considerarse una tasa vinculada a un servicio efectivamente prestado, sino que constituye un gravamen arancelario en los términos del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena.

- **Argumentos de la República del Ecuador**

[83] La República del Ecuador sostiene que la medida impugnada no constituye un gravamen, sino una tasa vinculada a un servicio aduanero efectivamente prestado por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador - SENA. Asimismo, señala que dicho servicio consiste en un control aduanero reforzado, real, específico y materialmente identificable respecto de las mercancías procedentes u originarias de la República de Colombia, que comprende el reconocimiento, la comprobación y el aforo de las mercancías a través de canales físico, documental y físico no intrusivo, ejecutados dentro del procedimiento de despacho y bajo el modelo institucional de gestión de riesgo administrado mediante el sistema informático aduanero de la República del Ecuador (ECUPASS), que permite realizar de manera electrónica y en línea todos los trámites relacionados con el comercio exterior, y es administrado por (SENAE).

[84] La República del Ecuador añade que este servicio se diferencia del control ordinario, en la medida en que supone una reingeniería integral del proceso de control para las mercancías de la frontera norte, consistente en pasar de un esquema de selectividad que alcanzaba aproximadamente el 13% de las declaraciones a un modelo de aforo integral del 100%, lo que exige la movilización adicional de recursos humanos, tecnológicos, logísticos y operativos.

[85] Asimismo, argumenta la República del Ecuador que ese servicio reforzado responde a un incremento sostenido de riesgos asociados al ingreso irregular de mercancías por la frontera norte, derivados de asimetrías en los niveles de control aduanero y fronterizo en el país de procedencia, lo que habría obligado al SENA a intensificar sus acciones de control, vigilancia y gestión de riesgo para proteger la economía nacional, la recaudación fiscal y el comercio lícito. Desde esa óptica, las acciones adicionales desplegadas por el SENA serían **servicios administrativos efectivos**, indispensables para salvaguardar el interés público y el orden económico del país, y por eso podrían ser retribuidas mediante una tasa.

[86] Para sostener que existe un servicio prestado, la República del Ecuador se apoya en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones - COPCI, especialmente en las disposiciones sobre **tasas por servicios aduaneros**, en la facultad del Director General del SENA para crearlas y regularlas, y en la noción de “servicios aduaneros” vinculados al almacenamiento, aforo, control y vigilancia de mercancías. Además, invoca la Decisión 778 para afirmar que el control aduanero es un conjunto de medidas técnicas y operativas de intensidad variable, aplicables con base en análisis de riesgo e incluso respecto de mercancías procedentes u originarias de determinados países, de modo que el control focalizado sobre mercancías colombianas sería una modalidad admitida por el propio derecho andino.

[87] La República del Ecuador sostiene que la TSCA remunera un **servicio de control aduanero reforzado** efectivamente prestado al importador, cuya materialización operativa comprende la sujeción de las mercancías que provengan o sean originarias



de la República de Colombia a canales de aforo físico, documental o físico no intrusivo, asignados mediante el modelo institucional de gestión de riesgo y ejecutados dentro del procedimiento de despacho.

- **Argumentos de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia - ANDI**

[88] La ANDI sostiene que **no existe** un servicio específico y diferenciado que la República del Ecuador preste al importador colombiano que pueda justificar la TSCA como tasa excluida del concepto de gravamen. Al respecto destaca lo siguiente:

- El control aduanero (aforo físico, documental o no intrusivo) es una función soberana ordinaria de la aduana ecuatoriana, que ya se ejerce sobre todas las importaciones, con independencia de su origen.
- La Resolución SENAE-SENAE-2026-0017-RE no crea un servicio adicional, diferenciado o especial para las mercancías colombianas; simplemente somete esas mercancías al mismo tipo de control que la aduana realiza habitualmente, pero añadiendo un recargo del 50% sobre el valor en aduana.

[89] Por tanto, la República del Ecuador no estaría cumpliendo el primer requisito del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, no hay un servicio efectivamente prestado que sea distinto del ejercicio general de la potestad aduanera.

- **Visitas de verificación realizadas por la SGCAN**

[90] De la visita de verificación *in situ* realizada en el Distrito Aduanero de Tulcán, República del Ecuador, la SGCAN constató que el cobro de la tasa de servicio por concepto de control aduanero se genera automáticamente al momento de la declaración aduanera de importación y se aplica, con carácter general, a las mercancías provenientes u originarias de la República de Colombia.

[91] Asimismo, la SGCAN verificó que, una vez efectuado el pago de los tributos y de la referida tasa, el sistema asigna el canal de aforo correspondiente, y que el esquema operativo implementado supone la eliminación del canal automático y el sometimiento generalizado de la carga a aforo documental y, en un número significativo de casos, a aforo físico e inspección intrusiva.

[92] De igual manera, la SGCAN constató que, el nivel distrital del Servicio Nacional de Aduana de la República del Ecuador no contaba con información técnica relativa a la metodología empleada para determinar el costo aproximado del supuesto servicio, ni a la justificación específica del porcentaje *ad valorem* exigido, precisándose que tales aspectos corresponden a la Planta Central. Del mismo modo, la SGCAN identificó que los recursos recaudados estarían destinados al financiamiento de personal adicional, tecnología, inteligencia artificial e infraestructura de seguridad en frontera, lo que evidencia, en principio, una estructura de financiamiento orientada al fortalecimiento institucional y al sostenimiento de funciones generales de control estatal.

[93] Sobre esa base fáctica, la SGCAN observa que los elementos recabados en la visita no permiten identificar un servicio individualizable, divisible y específicamente prestado al importador en relación con el hecho mismo de la importación, sino más bien un conjunto de actuaciones de control, fiscalización y seguridad aduanera de carácter general inherentes al ejercicio de potestades públicas. A partir de lo anterior, y con base en la información obtenida *in situ*, no se ha podido establecer que exista una relación



concreta, directa y proporcional entre el monto exigido en cada operación y el costo aproximado de un servicio efectivamente prestado al importador.

- [94] La SGCAN ha constatado, además, a partir de la información proporcionada por los representantes de agencias de aduana, representantes del sector transporte de carga terrestre de ambos países, representantes de las cámaras de comercio de Tulcán e Ipiales, representantes del sector de almacenes temporales (almaceneras), autoridades locales y delegados de entidades públicas vinculadas al comercio y seguridad fronteriza, efectos consistentes de una afectación al comercio formal subregional, reflejada en la reducción del número de declaraciones aduaneras, la disminución de los volúmenes transportados, la cancelación de operaciones comerciales y el incremento de los costos logísticos y operativos. Igualmente, la SGCAN ha constatado referencias al aumento de los tiempos de despacho, a la afectación del empleo y de la dinámica económica local en Tulcán e Ipiales, así como a una posible desviación hacia canales informales de comercio, sin que, según lo manifestado por los actores consultados, se evidencien mejoras sustanciales en la prestación de servicios o en la eficacia del control fronterizo que justifiquen materialmente la carga impuesta.

- **ANÁLISIS DE LA SGCAN**

- [95] En este acápite, la SGCAN, sobre la base de lo establecido en el Acuerdo de Cartagena y los pronunciamientos del TJCAN, analizará los argumentos de las partes respecto a las definiciones de “gravamen” y “servicio”, siendo para ello necesario tener presente lo siguiente:

- El artículo 72 del Acuerdo de Cartagena exige eliminar los **gravámenes** y las restricciones de todo orden sobre importaciones originarias de otro País Miembro.
- El artículo 73 del Acuerdo de Cartagena define gravamen como *“derechos aduaneros y cualesquier otros recargos de efectos equivalentes (...) que incidan sobre las importaciones”*, excluyendo únicamente las tasas y recargos análogos *“cuando correspondan al costo aproximado de los servicios prestados”*.

- [96] Al respecto cabe señalar, que el TJCAN se ha pronunciado, en el Proceso 12-AN-99, ampliando la definición de gravamen, en dos direcciones:

- El concepto de gravamen **no se limita** al impuesto clásico, sino que cubre *“todas aquellas situaciones con las cuales se pretenda recargar el valor de las importaciones”* dentro de la zona de libre comercio.
- La única *“excepción práctica”* son las tasas y recargos análogos que cumplan una condición **ineludible**: corresponder al costo aproximado de los servicios prestados al importador, en relación con el hecho mismo de la importación.

- [97] En ese mismo Proceso 12-AN-99, el TJCAN ha señalado sobre la tasa, lo siguiente:

- debe remunerar un **bien o servicio ofrecido por el Estado**,
- su tarifa debe guardar **relación directa y proporcional** con el costo de ese bien o servicio; y, por regla general;



- se vincula a **servicios públicos divisibles**, que el particular puede optar por utilizar o no.
- [98] Además, el TJCAN, en el Proceso 1-AI-97, hizo hincapié en que en una zona de libre comercio las importaciones “*no deben gravarse con suma alguna derivada del hecho mismo de la importación*”, salvo esas tasas por servicios directamente relacionados con ese hecho.
- [99] Continuando con esa línea jurisprudencial, y de la aplicación que realiza la SGCAN en varios casos bajo su competencia<sup>24</sup>, se desprenden tres criterios operativos:
- **Directo**: la prestación debe recaer sobre el importador o su operación concreta (descargue, estiba, uso de puerto, bodegaje, trámites de levante, etc.).
  - **Vinculado al hecho de la importación**: debe tratarse de actuaciones que solo existen por la operación de importación específica, no de funciones generales de control, seguridad o política fiscal.
  - **Divisible e individualizable**: el servicio debe ser susceptible de imputarse a cada operación (por contenedor, por inspección, por análisis de laboratorio, por registro), de manera que sea posible aproximar su costo por unidad de uso.
- [100] En este sentido, una tasa que **no** cumpla con los tres criterios identificados en el párrafo anterior, sería considerada un gravamen.
- [101] Asimismo, en relación con la naturaleza de las tasas excluidas del concepto de gravamen, el TJCAN en el Proceso 25-AI-1999, ha señalado que estas constituyen la contraprestación exigible por servicios públicos divisibles ofrecidos por el Estado, cuya tarifa debe guardar relación directa y proporcional con el costo aproximado de dichos servicios, y que estas, en principio, no revisten carácter de imposición obligatoria, toda vez que el administrado conserva la opción de adquirir o no el bien o servicio de que se trate.
- [102] En efecto, en el Proceso 12-AN-99, el TJCAN precisa que las tasas son generalmente establecidas para ser pagadas por los usuarios de un servicio determinado. En esa línea, el artículo 2 de la Decisión 671 define las tasas como la contraprestación exigible por el servicio efectivamente prestado por las autoridades aduaneras y que corresponde al costo aproximado de dichos servicios, lo que implica que su exigibilidad se vincula a la decisión del importador de utilizar ese servicio y no al mero hecho de la importación como tal.
- [103] En el mismo sentido, la SGCAN resalta que las tasas excluidas del concepto de gravamen son típicamente servicios públicos “divisibles”, razón por la cual, las actuaciones habituales del poder público (fiscalización, lucha contra el contrabando, seguridad fronteriza, inteligencia aduanera), se ubican en la órbita de potestades estatales generales, no de servicios individuales al importador.
- [104] La República del Ecuador ha presentado el siguiente detalle respecto del denominado “servicio reforzado” que se prestaría en virtud de las Resoluciones analizadas.

---

<sup>24</sup> Véase Resoluciones 438, 513, 516, 895, 1254 y 1999 de la Secretaría General de la Comunidad Andina



**Tabla N° 2**  
**Servicios que la República del Ecuador afirma prestar**  
**mediante las Resoluciones SENAE-SENAE-2026-0006-RE y SENAE-SENAE-2026-0017-RE**

Bloque de servicio	Descripción del servicio según la República del Ecuador	Cómo se vincula a las Resoluciones SENAE-SENAE-2026-0006-RE y SENAE-SENAE-2026-0017-RE
<b>Transmisión, almacenamiento y procesamiento de datos</b>	Uso de herramientas de Big Data y análisis de datos para recopilar, sistematizar y analizar información de operaciones e importadores, con el fin de perfilar riesgos y definir la intensidad de los controles.	Se presenta como parte del “modelo de gestión de riesgos” que sustenta el paso de un esquema de control selectivo (aprox. 13% de declaraciones) a un esquema de aforo prácticamente integral para mercancías provenientes u originarias de la República de Colombia.
	Servicios informáticos de almacenamiento, respaldo y resguardo de la información de las importaciones, asegurando la continuidad de las aplicaciones del SENAE.	Se invocan como soporte técnico para manejar el incremento del volumen de declaraciones sometidas a control reforzado bajo ambas resoluciones.
	Facilidades de medios de pago (pago de liquidaciones con tarjetas de débito y crédito) y herramientas de seguimiento como “SENAE Tracking”, que permiten a los importadores visualizar en tiempo real el estado de sus trámites de nacionalización.	Se presentan como mejoras operativas y de servicio al usuario ligadas a la implementación de la tasa de control aduanero en las operaciones alcanzadas por las resoluciones.
<b>Análisis e inspección</b>	Inspección no intrusiva con tecnología de punta (scanners) para verificar mercancías con mayor agilidad, reduciendo la manipulación física al ejecutar los controles.	Es uno de los componentes centrales del “control aduanero reforzado” que justifica la ampliación del número de aforos y el mayor costo operativo asociados a la tasa del 30% y luego del 50%.
	Servicios de laboratorio (análisis cualitativo y cuantitativo) de mercancías, en el marco de convenios y protocolos internacionales (por ejemplo, Montreal, Rotterdam, Estocolmo, Basilea).	Se incluyen como soporte técnico especializado de las actuaciones de control sobre mercancías colombianas en el régimen de la tasa.
	Servicio de nacionalización en fines de semana, que permite realizar reconocimientos previos, inspecciones y autorizar salidas de mercancías fuera del horario ordinario.	Se presenta como ampliación de la disponibilidad operativa para atender el mayor número de declaraciones sometidas a control bajo ambas resoluciones.
	Visualización en tiempo real de procesos de control y aforo físico en depósitos temporales, con respaldo de audio y video de las actuaciones.	Se invoca como mecanismo de transparencia y trazabilidad del control reforzado sobre las mercancías alcanzadas por la tasa, tanto al 30% como al 50%.



<b>Infraestructura y equipamiento</b>	Construcción, remodelación y adecuación de Unidades de Control Aduanero, oficinas de atención al usuario y plataformas de control y revisión de mercancías.	Se incorpora al cálculo del “costo del servicio” de control aduanero reforzado que la tasa debe financiar: primero en determinados distritos bajo la Resolución SENA-SENAE-2026-0006-RE y luego con alcance nacional bajo la SENA-SENAE-2026-0017-RE.
	Mantenimiento y renovación de equipos, infraestructura tecnológica, vehículos, equipos de seguridad, equipos audiovisuales y maquinaria para la prestación de servicios de control.	Se considera necesario para sostener, en el tiempo, la capacidad operativa adicional requerida por el incremento de aforos y controles derivados de la tasa.
<b>Investigación y control fronterizo</b>	Investigación del fraude aduanero y lucha contra el contrabando mediante un modelo de gestión que usa herramientas de tecnología de la información y articulación interinstitucional.	Se presenta como respuesta a los riesgos específicos detectados en la frontera norte y como parte del paquete de servicios que justifican la creación y luego la intensificación de la tasa sobre mercancías colombianas.
	Gestión y repositorio sistematizado de información de importadores (registro, activación, suspensión, cancelación y actualización permanente).	Se vincula con el perfilamiento de riesgo y la administración del universo de operadores sometidos al control reforzado y al pago de la tasa en ambas resoluciones.
	Fortalecimiento del control fronterizo mediante un modelo de gestión integral, articulado con diversas instituciones públicas, para optimizar controles en frontera, puertos y aeropuertos.	Se incluye como componente del costo anual estimado del servicio de control aduanero reforzado, que sirve de base para fijar la tasa del 30% y su posterior actualización al 50%.

Fuente: Resoluciones SENA.

Elaboración: SGCAN.

- [105] Al respecto, la Tabla N° 2 no describe una prestación de servicios aislada o puntual, sino un **conjunto integrado de actuaciones técnicas, operativas y tecnológicas** orientadas a intensificar el control durante la importación, incluyendo perfilamiento de riesgo, reconocimiento y comprobación de mercancías, inspección no intrusiva, analítica de datos, trazabilidad, vigilancia estratégica y soporte logístico para la ejecución del aforo reforzado. Desde la perspectiva ecuatoriana, dicho servicio tendría un vínculo directo con el hecho mismo de la importación, en la medida en que busca asegurar la integridad de la cadena logística, la detección de irregularidades y la autorización de salida de las mercancías dentro del despacho aduanero.
- [106] Sobre esa base, la SGCAN analiza la medida establecida por la República del Ecuador que pretende cubrirse con el pago de la TSCA: el aforo integral, perfilamiento de riesgos, control documental y físico, inspección no intrusiva, inteligencia aduanera, vigilancia estratégica, infraestructura tecnológica, scanners, data centers, drones, radares, ciberseguridad, etc.
- [107] La SGCAN destaca que las finalidades expresadas por la República del Ecuador en su informe técnico-jurídico son: **reforzar la seguridad nacional, la integridad de los controles, enfrentar riesgos en la frontera norte y proteger la recaudación fiscal y la cadena logística.**
- [108] Ello revela objetivos **públicos generales** de control, fiscalización y seguridad, no un servicio individualizado para facilitar la operación del importador.



- [109] Las Decisiones 778 y 671, tal como se citan en el expediente, conciben el control aduanero como una **función de la administración**, mientras definen las tasas como **contraprestación por servicios efectivamente prestados**, lo que obliga a separar nítidamente potestad general y servicio retribuable.
- [110] De esta manera, la SGCAN evidencia que, aun cuando las actividades como el aforo, el escaneo o ciertos análisis de laboratorio pueden ser “directamente relacionados con las operaciones de importación”, en el caso ecuatoriano éstas se presentan **dentro de un paquete amplio e indiferenciado de fortalecimiento institucional**, que incluye:
- Inteligencia y lucha contra el fraude y contrabando.
  - Vigilancia estratégica, drones, radares, vigilancia satelital.
  - Infraestructura distrital, bodegas, oficinas, sistemas de comunicaciones y ciberseguridad.
  - Núcleo tecnológico (data center, almacenamiento masivo de video, IA, video-wall, fibra óptica, etc.).
- [111] Este conjunto de actividades, a criterio de la SGCAN, **no configura un servicio individualizable ni divisible prestado directamente al importador**, sino un programa de inversión y control que beneficia al sistema en su conjunto.
- [112] A mayor abundamiento, en el mismo Proceso 12-AN-99 que invoca la República del Ecuador, la SGCAN recuerda que el TJCAN caracteriza la tasa como no obligatoria, en la medida en que el particular elige utilizar o no el servicio.
- [113] En ese sentido, la TSCA objeto de investigación, el pago del 30% y luego del 50% sobre el valor en aduana, es **condición ineludible** para la nacionalización y despacho de las mercancías colombianas.
- [114] La SGCAN concluye que esta obligatoriedad generalizada, unida a la amplitud de actividades que financia, sitúa la medida, **sin lugar a dudas**, fuera del modelo de tasa divisible, y la configura como un recargo obligatorio que grava el propio hecho de la importación.
- [115] En consecuencia, la República del Ecuador no ha acreditado debidamente la existencia de un servicio efectivamente prestado al importador, lo cual impide excluir la medida del concepto de los gravámenes.
- [116] Toda vez que la medida no ha sido debidamente sustentada conforme a los criterios señalados por el TJCAN, que establece la necesidad de cumplir con los requisitos acumulativos para que una tasa pueda ser considerada fuera del concepto de gravamen, no resultaría necesario continuar con el análisis del siguiente requisito (costo aproximado del servicio efectivamente prestado). Sin perjuicio de ello, este órgano comunitario, en el marco de sus competencias, y para mayor claridad, ha decidido completar el análisis.



### 8.2.2. COSTO APROXIMADO DEL SERVICIO EFECTIVAMENTE PRESTADO

- [117] La segunda cuestión de fondo consiste en determinar si sería verificable que el costo aproximado del servicio efectivamente prestado, se encontraría conforme al artículo 73 del Acuerdo de Cartagena.
- [118] En ese sentido, se presentarán los argumentos formulados por las partes intervinientes en el procedimiento, y posteriormente se realizará el análisis de la SGCAN.

- **Argumentos de la República de Colombia**

- [119] La República de Colombia sostiene que la República de Ecuador no demuestra ni el costo real del supuesto servicio de control aduanero reforzado, como tampoco una metodología transparente que vincule ese costo con la tasa del 30% y luego 50% *ad valorem*, por lo que la medida opera como un gravamen y no como una tasa por servicios.
- [120] La República de Colombia afirma que el control aduanero, la fiscalización, la seguridad de la cadena logística, la lucha contra el contrabando y la verificación del cumplimiento de la normativa aduanera, son funciones inherentes a la potestad pública del Estado, y no servicios retribuíbles al importador.
- [121] En consecuencia, considera que la República del Ecuador pretende financiar, vía TSCA, el ejercicio ordinario de su función soberana de control y seguridad, lo cual, por definición, no se ajusta en la excepción del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena sobre tasas vinculadas a servicios prestados.
- [122] La República de Colombia subraya que la República del Ecuador no individualiza un costo unitario por operación (por contenedor, por aforo, por inspección), sino que invoca necesidades fiscales y operativas generales de la administración aduanera.
- [123] Para la República de Colombia, el uso de una base de cálculo *ad valorem* (30% y luego 50% del valor en aduana), revela que la TSCA se estructura como un recargo típico de un derecho de importación, y no como el pago por la contraprestación de un servicio.
- [124] Señala que el costo de una inspección o control aduanero no varía necesariamente con el valor comercial de la mercancía, pues una misma actuación de aforo puede recaer sobre mercancías de distinto valor sin que ello suponga mayores costos para la aduana.
- [125] De allí, considera que se deduce que una tasa calculada como porcentaje del valor en aduana carece de relación directa y proporcional con el costo del servicio, contraviniendo el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena y la jurisprudencia del TJCAN (Proceso 12-AN-99) sobre la necesaria correspondencia aproximada con el costo del servicio.

- **Argumentos de la República del Ecuador**

- [126] La República del Ecuador ha justificado el costo del servicio y el cálculo de la tasa en dos etapas: primero para el 30%, luego para el 50%, utilizando una metodología de costeo "global", y una fórmula *ad valorem* aplicada a la base de importaciones desde Colombia.



## 1. Costo del servicio prestado

### a) Costo anual estimado para la tasa de 30%

En el caso de la Resolución SENAE-SENAE-2026-0006-RE (30%), dicha autoridad elaboró un Informe técnico-jurídico de sustento de en el cual:

- Identifica un “**costo total estimado del servicio**” de USD 221.038.042 anuales.
- Desglosa ese monto en seis grandes rubros:
  - Talento humano: USD 967.242 (personal adicional de control, analistas, equipos de verificación).
  - Movilidad y logística: USD 688.800 (vehículos, combustible, viáticos, soporte logístico).
  - Tecnología de transparencia / scanners: USD 9.960.000 (equipos de rayos X, mantenimiento y operación).
  - Infraestructura distrital: USD 2.007.000 (adecuación de bodegas, oficinas, puestos de control).
  - Núcleo tecnológico: USD 70.015.000 (data center Tier III, servidores, almacenamiento de video, soluciones analíticas, IA).
  - Seguridad estratégica: USD 137.400.000 (drones, radares, vigilancia satelital, candados satelitales, redes de comunicación, ciberseguridad, etc.).

[127] Según la República del Ecuador, la suma de estos componentes representa el costo anual del “control aduanero reforzado” sobre mercancías provenientes u originarias de la República de Colombia.

### b) Actualización del costo para la tasa de 50%

[128] En el caso de la Resolución SENAE-SENAE-2026-0017-RE (50%), la República del Ecuador afirma que el servicio se amplía de un esquema focalizado (Tulcán y Guayaquil) a un **esquema nacional**, lo que incrementa el costo.

- El Informe técnico-jurídico de impacto por aplicación de tasa de control aduanero al 50% del 27 de febrero de 2026 eleva el costo anual estimado de USD 221.038.042 a **USD 275.230.492**.
- El aumento de unos USD 54 millones se explica por:
  - Extensión del control reforzado a todos los distritos.
  - Mantenimiento y ampliación de los mismos rubros (talento humano, movilidad, scanners, infraestructura, núcleo tecnológico, seguridad estratégica), con énfasis en: data center, IA, almacenamiento masivo de video, vigilancia satelital, drones, radares, centro de inspección fronteriza y ecosistema de inteligencia de datos (incluyendo blockchain).



[129] De esta manera, de la República del Ecuador presenta el costo del servicio como el valor anual de un paquete amplio de inversiones e infraestructura institucional, no solo de actuaciones puntuales por importación.

## 2. Metodología ecuatoriana para calcular la tasa (30% y 50%)

### a) Cálculo de la tasa de 30%

[130] Para fijar el 30%, el *“Informe técnico-jurídico de sustento tasa por concepto de control aduanero a las mercancías que ingresen desde Colombia”* sigue estos pasos:

#### 1. Base imponible inicial:

- Toma las importaciones CIF del período 2025, desde de la República Colombia (excluyendo energía eléctrica y combustibles) por USD 1.834,87 millones.

#### 2. Contracción esperada del comercio:

- Aplica un escenario de contracción del 60% de esa base, apoyado en un estudio de elasticidad-precio del comercio con la República de Colombia.
- Resultado: **base efectiva proyectada** de USD 733,95 millones.

#### 3. Meta de recaudación = costo del servicio:

- Introduce la identidad “recaudación objetivo = base efectiva × tasa”.
- Ajusta la tasa para que la recaudación cubra aproximadamente los USD 221,04 millones de costo anual estimado.
- De esa ecuación se obtiene una tasa de 30,11%, redondeada “técnicamente” a 30%.

En resumen, la tasa del 30% se construye como la variable que permite alcanzar una meta global de recaudación igual al costo anual del servicio reforzado, sobre una base de importaciones ya reducida por la contracción proyectada.

### b) Cálculo de la tasa de 50%

[131] La lógica aplicada para el establecimiento de la tasa del 50%, es el mismo precedentemente señalado:

1. **Nuevo costo del servicio:** se fija en USD 275.230.492 para el esquema nacional.
2. **Nueva contracción esperada:** se proyecta una contracción de 70% sobre la misma base inicial de importaciones CIF (USD 1.834,87 millones), obteniendo una base efectiva de USD 550,46 millones.
3. **Tasa requerida:** se calcula la tasa que, aplicada a USD 550,46 millones, permita recaudar los USD 275,23 millones de costo; el resultado técnico es 50%.



[132] La República del Ecuador presenta así el incremento de 30% a 50% como un “reajuste técnico”, derivado del mayor costo del servicio y de una mayor caída esperada del comercio.

- **Argumentos de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI**

[133] La ANDI sostiene que la medida ecuatoriana no cumple el requisito de “costo aproximado de los servicios prestados” previsto en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, por cuanto el recargo del 50% se fija sobre el valor en aduana de la totalidad de las mercancías provenientes u originarias de la República de Colombia sin que exista una vinculación demostrada con el costo real de un servicio aduanero determinado. De acuerdo con su planteamiento, una tasa por servicios solo podría quedar excluida del concepto de gravamen si remunerara un servicio efectivamente prestado al importador y su cuantía guardara una relación directa y verificable con el costo operativo de ese servicio.

[134] En ese sentido, la ANDI enfatiza que el costo de una inspección o control aduanero guarda relación con variables como el volumen de la operación, el tipo de mercancía y el nivel de riesgo, pero no con el valor comercial de los bienes inspeccionados, de modo que la elección de una base estrictamente *ad valorem* constituye un indicio claro de que se está configurando un recargo de naturaleza arancelaria y no una tasa calculada en función del costo aproximado del servicio. La asociación observa, además, que la Resolución SENAE-SENAE-2026-0017-RE no contiene estudio de costos, memoria de cálculo ni explicación metodológica que permita justificar la fijación del porcentaje del 50% como reflejo de un costo unitario o promedio por operación, lo que torna imposible verificar el cumplimiento del estándar establecido por la normativa y la jurisprudencia andinas.

[135] Adicionalmente, la ANDI resalta que el control aduanero de ingreso es una función soberana que la República del Ecuador ejerce sobre la totalidad de las importaciones con independencia de su origen, por lo que, si el recargo correspondiera genuinamente al costo de un servicio de inspección, debería aplicarse de manera general a todas las mercancías sometidas a dicho control, y no exclusivamente a las procedentes de la República de Colombia. La aplicación selectiva de un recargo del 50% sobre las importaciones colombianas, aun bajo la denominación de tasa, evidencia que el objetivo real de la medida no es recuperar el costo aproximado de un servicio divisible prestado al importador, sino imponer una carga de efectos equivalentes a un arancel, que desnaturaliza el Programa de Liberación y no puede acogerse a la excepción del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena.

- **ANÁLISIS DE LA SGCAN**

[136] El artículo 73 del Acuerdo de Cartagena define como gravámenes los derechos aduaneros y “*cualesquier otros recargos de efectos equivalentes (...) que incidan sobre las importaciones*”, excluyendo únicamente “*las tasas y recargos análogos cuando correspondan al costo aproximado de los servicios prestados*”. A partir de esta disposición, la SGCAN recuerda que la excepción exige dos condiciones acumulativas: i) que exista un **servicio efectivamente prestado al importador**, vinculado al hecho mismo de la importación; y ii) que el monto cobrado guarde **proporcionalidad razonable** con el **costo aproximado** de ese servicio.

[137] Este entendimiento se apoya en la jurisprudencia del TJCAN, en particular el Proceso 12-AN-99, según el cual el concepto de gravamen “solo tiene en la práctica una excepción”, referida a tasas y recargos que correspondan al costo aproximado de los



servicios prestados al importador “en relación con el hecho mismo de la importación”, permitiendo a los Países Miembros recuperar “razonablemente” los costos asumidos al facilitar las operaciones de importación mediante su infraestructura física y administrativa. El TJCAN añade que las tasas tienden a financiar **servicios públicos divisibles**, y que su tarifa debe guardar una “*relación directa y proporcional*” con el costo del servicio, señalando “*en principio*” que el particular puede optar por adquirir o no ese servicio.

[138] La SGCAN también recuerda que, en Resoluciones anteriormente adoptadas (por ejemplo, las Resoluciones 438, 513, 516, 895, 1254, y 1999), se ha calificado como gravámenes recargos que, pese a denominarse tasas, no remuneraban un servicio directo, divisible y proporcionalmente costado, sino que financiaban funciones generales de control, inspección o política fiscal.

[139] La SGCAN constata que la República del Ecuador informa un “costo total estimado del servicio” de USD 221.038.042 para la TSCA del 30% y, posteriormente, un costo actualizado de USD 275.230.492 para la tasa del 50%, al ampliarse el esquema de control reforzado a nivel nacional. Este costo se desglosa en grandes rubros:

- Talento humano (personal adicional de control, analistas de riesgo, equipos de verificación).
- Movilidad y logística (vehículos, combustible, viáticos, soporte logístico para operativos y visitas).
- Tecnología de transparencia / scanners (equipos de rayos X, mantenimiento y operación).
- Infraestructura distrital (adecuación de bodegas, oficinas, puestos de control).
- Núcleo tecnológico (data center Tier III, servidores, almacenamiento de video, soluciones analíticas, inteligencia artificial).
- Seguridad estratégica (drones, radares, vigilancia satelital, candados satelitales, redes de comunicación, ciberseguridad, ecosistema de inteligencia de datos, blockchain, etc.).

[140] Desde la perspectiva comunitaria, la SGCAN observa que estos rubros describen ante todo un **esquema amplio de fortalecimiento institucional y de seguridad fronteriza**, con inversiones de capital de vida útil plurianual y gastos estructurales de funcionamiento, que benefician al sistema de control aduanero en su conjunto y no solo a las importaciones procedentes de la República de Colombia. Esta constatación se refleja en la propia tabla elaborada por la SGCAN, **Tabla N° 3 - Rubros que componen el costo de servicio**, donde se hace notar que el talento humano corresponde a funciones ordinarias de administración aduanera; la movilidad y logística a gastos generales de control; los scanners a infraestructura permanente para múltiples flujos de comercio; la infraestructura distrital a inversión física institucional; el núcleo tecnológico a plataformas transversales y la seguridad estratégica a equipos y sistemas de vigilancia de carácter general.



**Tabla N° 3**  
**Rubros que componen el costo del servicio**

<b>Rubro principal</b>	<b>Descripción según SENA E</b>	<b>Observación comunitaria</b>
Talento humano	Personal adicional de control, analistas de riesgo, equipos de verificación en frontera norte	Corresponde a funciones ordinarias de la administración aduanera; no se vincula operación por operación.
Movilidad y logística	Vehículos, combustible, viáticos, soporte logístico para operativos y visitas de verificación	Gastos generales de control y seguridad, no identificados como servicio específico al importador.
Tecnología / scanners	Equipos de rayos X, mantenimiento, operación y otros dispositivos de inspección no intrusiva	Infraestructura permanente utilizada para múltiples flujos de comercio, no sólo para mercancías colombianas.
Infraestructura distrital	Mejoras en distritos, bodegas, oficinas y puestos de control	Inversiones físicas con vida útil plurianual típicas de gasto de capital institucional.
Núcleo tecnológico	Data center, servidores, almacenamiento de video, soluciones analíticas y de procesamiento de información	Plataforma transversal para todo el sistema aduanero, no asociada a una prestación individual al importador.
Seguridad estratégica	Drones, radares, vigilancia satelital, candados satelitales, redes de comunicación y herramientas de ciberseguridad	Componentes propios de políticas de seguridad nacional y control fronterizo de alcance general.

Fuente: Archivo Unificado 1 – República del Ecuador.

Elaborado por la SGCAN.

[141] En este sentido, el Proceso 12-AN-99, la SGCAN resalta que el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena se refiere a servicios “**prestados al importador**” en relación con el hecho mismo de la importación, como operaciones de descargue, estiba, uso de puertos, bodegajes, trámites de levante y otros servicios usuales del comercio internacional. En cambio, el paquete de rubros financiados por la TSCA incluye, de manera predominante, actividades de **control aduanero general, inteligencia, vigilancia estratégica y equipamiento institucional**, que constituyen funciones propias del poder público y no servicios divisibles prestados a cada operación de importación.

- **Base de cálculo, estructura de la tasa y efectos de la metodología *ad valorem***

[142] En cuanto al cálculo de la tasa, la SGCAN divide la metodología ecuatoriana en dos momentos:

- Para el 30%:
  - i. Se parte de una base imponible CIF de USD 1.834,87 millones en importaciones desde la República de Colombia (excluyendo energía y combustibles).



- ii. Se proyecta una contracción de la demanda del 60%, obteniendo una base efectiva de USD 733,95 millones, con sustento en estudios de elasticidad-precio.
  - iii. Se fija como “recaudación objetivo” el costo anual del servicio (USD 221,04 millones) y se calcula la tasa que permite alcanzarla, resultando 30,11%, aproximada al 30%.
- Para el 50%:
    - i. Se actualiza el costo del servicio a USD 275,23 millones debido a la extensión nacional del control reforzado.
    - ii. Se proyecta ahora una contracción de la demanda del 70% sobre la misma base inicial, obteniendo una base efectiva de USD 550,46 millones.
    - iii. Se calcula la tasa que, aplicada a esa base efectiva, permite recaudar los USD 275,23 millones, resultando un 50%.

[143] La SGCAN advierte que esta metodología responde a una lógica típicamente **recaudatoria**: primero se fija un monto global de costo (recaudación objetivo), luego se proyecta una base efectiva reducida y, finalmente, se determina el porcentaje necesario para cubrir ese costo. Desde el punto de vista comunitario, ello plantea dos problemas principales:

- i. El cálculo no parte de un **costo unitario aproximado por servicio** prestado a cada importación (por contenedor, por inspección, por análisis), sino de un costo global de estructura, difícilmente imputable operación por operación.
- ii. La elección de una **base ad valorem** hace que el monto a pagar por cada importación dependa del valor de la mercancía, y no del uso o intensidad efectiva del supuesto servicio, pese a que el costo de una inspección o de un control administrativo no varía necesariamente con el valor comercial del bien.

[144] Conforme a los pronunciamientos del TJCAN, la SGCAN destaca que el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena permite que, a través de una tasa, se recupere **razonablemente** los costos de infraestructura física y administrativa asociados a la facilitación de las importaciones, pero condicionan esa recuperación a una **correspondencia aproximada** entre el servicio prestado al importador y la tarifa. La técnica empleada por la República del Ecuador, basada en un porcentaje sobre el valor en aduana definido a partir de una meta global de recaudación, se asemeja más al diseño de un gravamen general que al de una tasa por servicios individualizables.

[145] En este punto, la SGCAN contrasta la metodología ecuatoriana con lo señalado en la jurisprudencia del TJCAN y con su propia práctica administrativa. Al respecto, el Tribunal ha señalado que el concepto de gravamen “*no corresponde al criterio técnico tributario*” restringido al impuesto, sino que cubre “*todas aquellas situaciones con las cuales se pretenda recargar el valor de las importaciones*” dentro de la zona de libre comercio, salvo el cobro de servicios directamente relacionados con el hecho de la importación.

[146] En diversas Resoluciones, la SGCAN ha calificado como gravámenes ciertos recargos que, aun presentados formalmente como tasas, se destinaban en realidad a



financiar **funciones** generales de control, salud o seguridad, sin una vinculación suficiente con un servicio individualizable al importador ni una estructura tarifaria que reflejara de manera razonable su costo aproximado.

[147] A la luz de estos criterios, las Resoluciones en las que la SGCAN ha examinado cargos de esta naturaleza, ofrecen parámetros directos para el presente caso, a saber:

- Resolución 311 (República de Colombia – contribuciones parafiscales): se estableció que la definición de gravamen no admite excepciones por origen o finalidad del recargo y que basta con que la medida dificulte o encarezca las importaciones para ser incompatible con el artículo 72 del Acuerdo de Cartagena.
- Resolución 898 (República del Ecuador – 15% *ad valorem* sobre guarniciones de frenos): se calificó como gravamen un recargo *ad valorem* justificado como medida de control, señalando que su estructura y efectos eran propios de un derecho arancelario.
- Resolución 1999 (República del Ecuador – tasa de servicio de control aduanero), se concluyó que la TSCA de entonces constituía un gravamen porque: i) el control aduanero no se probó como servicio directo y únicamente vinculado a la operación de importación; y ii) el monto se calculaba en función de elementos (peso, clasificación arancelaria) que no guardaban relación con el costo aproximado de un servicio prestado al importador.

[148] La SGCAN observa que la TSCA aplicada por la República del Ecuador pretende financiar, mediante un recargo porcentual amplio, un conjunto de funciones de control, vigilancia y equipamiento que exceden el núcleo de servicios individualizables al importador que el TJCAN identificó como ejemplo de tasa admisible (descargue, estiba, bodegaje, uso de puerto, levante, etc.).

[149] A partir de lo anterior, la SGCAN concluye que, aunque la República del Ecuador ha cuantificado un costo anual y ha construido una fórmula aritmética para fijar las tasas del 30% y del 50%, **no se ha logrado acreditar que la TSCA corresponda al “costo aproximado de un servicio efectivamente prestado al importador”** en el sentido estricto del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena y de lo señalado en la jurisprudencia del TJCAN.

[150] En particular, la SGCAN destaca que:

- Los rubros financiados por la TSCA responden en buena parte a **potestades públicas generales** de control aduanero y seguridad, que benefician al Estado y al sistema de control en su conjunto, y no a cada operación de importación de manera divisible e individualizable.
- La metodología de cálculo se centra en una **recaudación objetivo** igual al costo global de un programa de fortalecimiento institucional, ajustando ex post un porcentaje *ad valorem* sobre las importaciones colombianas para alcanzar esa cifra, lo que es típico de un gravamen de efectos equivalentes.
- **El uso de una base de cálculo *ad valorem* y la ausencia de una cuantificación de costos unitarios aproximados por servicio** (por escaneo, por aforo, por análisis de laboratorio, por operación en fin de



semana), impiden demostrar la relación directa y proporcional exigida por el Proceso 12-AN-99.

[151] En consecuencia, la medida analizada no puede ser considerada como una excepción del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena relativa a tasas por servicios prestados, sino que configura un **recargo de efectos equivalentes a un derecho aduanero** que incide sobre las importaciones provenientes u originarias de la República de Colombia y, por ende, un gravamen.

- **Selectividad por país de origen**

[152] El artículo 1 de las Resoluciones SENAE-SENAE-2026-0006-RE y SENAE-SENAE-2026-0017-RE señala que la TSCA se aplicará a las mercancías originaria o procedentes de la República de Colombia, sin señalar ningún otro País Miembro.

[153] La medida ecuatoriana se aplica exclusivamente a las mercancías que provengan o sean originarias de la República de Colombia, mientras que las importaciones de producción nacional, de otros Países Miembros y de terceros países no están sujetas a un recargo equivalente. Desde la perspectiva de la SGCAN, este diseño selectivo evidencia que no se trata de una tasa general vinculada al uso de un servicio aduanero, sino de una carga dirigida a encarecer las importaciones de un solo origen, lo que la sitúa de lleno en la definición amplia de gravamen del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena.

[154] En tal sentido, la selectividad por país de origen de la TSCA hace que la medida ecuatoriana configure, de manera inequívoca, un **gravamen** y por lo tanto incompatible con el Programa de Liberación, a la luz de la jurisprudencia del TJCAN y de lo señalado en sus propias Resoluciones.

[155] En dicha línea, el TJCAN mediante los Procesos 14-IP-2008 y 15-IP-2008, ha reiterado que la calificación de una medida como gravamen, no depende de su denominación ni de su finalidad alegada, sino de sus efectos sobre el comercio intracomunitario, y que la discriminación en perjuicio de bienes originarios de un País Miembro refuerza su incompatibilidad con el ordenamiento andino.

[156] La SGCAN ha aplicado este enfoque en Resoluciones anteriormente emitidas en este órgano comunitario, como la Resolución 898, en la que calificó como gravamen una medida ecuatoriana que imponía un derecho *ad valorem* del 15% sobre importaciones de guarniciones para frenos procedentes de la República de Colombia, pese a ser presentada bajo justificaciones de control y verificación. En esa ocasión, la SGCAN destacó que el hecho de que el recargo se aplicara únicamente a un origen específico (República de Colombia) y tuviera por efecto encarecer las importaciones era suficiente para considerarlo contrario al artículo 73, con independencia de la finalidad invocada.

[157] Del mismo modo, en la Resolución 1999 sobre la anterior TSCA ecuatoriana, la SGCAN subrayó que el control aduanero es una función general del Estado y que la tasa, aplicada de manera obligatoria y no optativa, no podía justificarse como remuneración de un servicio, menos aun cuando su diseño y efectos implicaban una carga diferenciada sobre determinadas corrientes de comercio.

[158] Desde el concepto del Programa de Liberación, la SGCAN debe resaltar que el recargo del 50% sobre el valor en aduana aplicado únicamente a mercancías originarias o procedentes de la República de Colombia restablece, de manera unilateral y discriminatoria, un nivel de protección equivalente a un arancel allí donde el arancel consolidado intracomunitario es cero.



[159] Esta selectividad por país de origen produce una ruptura del principio de igualdad de condiciones de competencia entre bienes originarios de los distintos Países Miembros en el mercado ecuatoriano, al situar a los productos colombianos en una posición sustancialmente menos favorable que la de los productos originarios de otros países de la CAN y de la propia producción nacional. Conforme lo establecido en el Proceso 12-AN-99 y recogida en la Resolución 441, cualquier carga pecuniaria unilateral impuesta a bienes importados desde otro País Miembro, cualquiera sea su denominación y modo de aplicación, constituye un gravamen cuando recae sobre esas importaciones por el mero hecho de cruzar la frontera, y la selectividad por origen refuerza su incompatibilidad con los artículos 72, 73 y 77 del Acuerdo de Cartagena.

- **Efectos económicos y comerciales de la medida**

[160] La información aportada por Colombina muestra que el costo total de nacionalización por contenedor pasó de USD 2.695,49 a USD 20.310,70 tras la aplicación de la medida, lo que evidenciaría una alteración sustancial en el costo económico de la importación, como puede apreciarse de las facturas de pago de arancel efectuadas por las mencionadas empresas.<sup>25</sup>

[161] Asimismo, Colombina señala que la incidencia de la carga sobre factura más flete más seguro se elevó de 7,7% a 57,7% y que, al momento de la presentación del escrito, la filial ecuatoriana había pagado USD 341.020,44 por concepto de la medida.

[162] Adicionalmente, la información presentada por Colombina, señala sobre el número de contenedores nacionalizados, que el mismo cayó de 98 a 60 en el primer trimestre de 2026 frente al mismo período de 2025, con impactos sobre inventarios, liquidez, cumplimiento de contratos y continuidad del flujo comercial intracomunitario.

[163] Tales elementos probatorios confirman que la medida no opera como un cobro marginal por una prestación accesoria, sino como un encarecimiento de la importación, plenamente coherente con la noción de recargo de efectos equivalentes a un derecho aduanero.

[164] La información aportada por Colombina sobre caída de ventas, cancelación de pedidos, pérdida de clientes, aumento de costos y riesgo de deslocalización configura, para la SGCAN, un cuadro típico de efectos económicos y comerciales asociados a gravámenes incompatibles con el Programa de Liberación, conforme al Derecho Andino (Resolución 1999, Procesos 12-AN-99 y 19-AI-99, entre otros).

[165] Con base en la información aportada por Colombina, la SGCAN constata que la medida ecuatoriana ha generado una afectación económica real, directa y cuantificable sobre las operaciones del grupo empresarial en el comercio intracomunitario. Dicha afectación se manifiesta a lo largo de toda la cadena de valor, desde la exportación de los productos en la República de Colombia hasta su importación, nacionalización y comercialización en la República del Ecuador, lo que permite verificar la incidencia efectiva de la medida sobre el Programa de Liberación.

[166] De la información remitida puede apreciarse que la aplicación de la tasa ha producido un aumento muy significativo en los costos de nacionalización por contenedor. Se ha señalado que, el costo total de nacionalización pasó de USD 2.695,49 a USD 20.310,70, como consecuencia de la incorporación de un recargo de USD 17.615,21 asociado a la tasa del 50% sobre el valor en aduana. En términos relativos, la carga de nacionalización

<sup>25</sup> I-972(2026) Aporte de pruebas adicionales Colombina, apartados sobre impacto económico y operativo de la medida, incluyendo costo de nacionalización, carga sobre factura más flete más seguro, pagos efectuados y reducción de contenedores.



sobre el valor factura + flete + seguro se incrementó de 7,7% a 57,7%, lo que implica un aumento de 50 puntos porcentuales y un alza aproximada de 653,5% respecto del costo previo.

- [167] Desde la perspectiva del Programa de Liberación, estos datos acreditan que la medida incide de manera directa y sustancial en el costo de introducir mercancías originarias de la República de Colombia al territorio ecuatoriano, más allá de lo que sería propio de una tasa vinculada al costo aproximado de un servicio efectivamente prestado. El recargo opera, en la práctica, como un gravamen adicional de efecto equivalente a un derecho aduanero, que encarece las importaciones intracomunitarias y afecta las condiciones de acceso al mercado.
- [168] En términos cuantitativos, se registra que en febrero de 2026 la filial pagó USD 96.672,65 por concepto de tasa aplicada a 7 contenedores sujetos al 30%, mientras que en marzo de 2026 efectuó pagos por USD 244.347,79 asociados a 17 contenedores (15 gravados al 30% y 2 al 50%). El valor acumulado pagado a la fecha del reporte asciende, por tanto, a USD 341.020,44. Este nivel de desembolsos en un período tan breve evidencia que la medida no solo genera un recargo teórico, sino una carga financiera inmediata y significativa para el operador.
- [169] La medida ha dado lugar, asimismo, a riesgos comerciales y contractuales concretos para el operador. Conforme a lo señalado por Colombina, estas empresas reportan cancelación de pedidos y aplicación de penalidades por retrasos asociados al impacto del recargo en los tiempos y condiciones de nacionalización, particularmente en el canal moderno, donde el incumplimiento contractual puede derivar en la descodificación de productos.
- [170] La compañía estima una variación negativa proyectada de aproximadamente USD 2.574.387 en el canal moderno, derivada del efecto de la tasa sobre el precio de negociación y la pérdida de competitividad frente a productores nacionales y otros oferentes de origen colombiano.
- [171] Estos elementos muestran que la medida no solo afecta el costo de importación, sino que altera de manera relevante las condiciones de participación de un proveedor intracomunitario en segmentos clave del mercado ecuatoriano, generando riesgos de pérdida de contratos y de presencia en el canal moderno y de descuento.
- [172] Como se señaló anteriormente, el artículo 72 del Acuerdo de Cartagena establece que el Programa de Liberación tiene por objeto eliminar los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios de cualquier País Miembro. En tanto el artículo 73, define como gravámenes los derechos aduaneros y *“cualesquier otros recargos de efectos equivalentes”* que incidan sobre las importaciones. En esta líneas el TJCAN ha precisado, en el Proceso 12-AN-99, que la definición de gravamen es deliberadamente amplia y busca cubrir *“todas aquellas situaciones con las cuales se pretenda recargar el valor de las importaciones”* dentro de la zona de libre comercio, con independencia de la denominación de la medida, bastando que su efecto sea encarecer o dificultar las operaciones.
- [173] Conforme a esa línea, el TJCAN ha sostenido que cualquier medida que disminuya o limite una capacidad existente de comercio intracomunitario, vulnera el Programa de Liberación, salvo supuestos de excepción estrictamente interpretados (Proceso 192-IP-2007). La experiencia concreta de la citada empresa colombiana —pérdida de competitividad frente a proveedores de otros orígenes exentos de la TSCA, cancelación de contratos, reducción de volúmenes exportados, imposibilidad de trasladar al consumidor final un recargo del 30% primero y del 50% después— describe



precisamente una disminución significativa de su capacidad de participar en el mercado ecuatoriano.

- [174] En ese sentido, la SGCAN constata que los elementos aportados no describen hechos aislados, sino un **patrón** estructural de afectación que se reproduce en distintos sectores y operadores del comercio intracomunitario. La información recabada en el expediente, incluyendo las visitas de verificación a actores de transporte, comercio y logística, confirma la concurrencia de efectos convergentes: reducción de operaciones, aumento de plazos y costos, y riesgo de desplazamiento hacia canales informales.
- [175] Sobre la base de lo constado en las visitas de verificación y de la información proporcionada por Colombina, la SGCAN concluye que la medida ecuatoriana no se limita a impactar a un solo operador, sino que altera de manera generalizada el funcionamiento competitivo del mercado subregional, al encarecer las importaciones originarias de un País Miembro y distorsionar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado. Conforme a la jurisprudencia del TJCAN, distorsiones de esta naturaleza, cuando derivan de recargos unilaterales aplicados sobre importaciones intracomunitarias, resultan incompatibles con los objetivos esenciales de la integración y la solidaridad económica consagrados en los artículos 1, 2, 72 y 76 del Acuerdo de Cartagena.
- [176] Con base al Acuerdo de Cartagena y a partir de la jurisprudencia del TJCAN, la SGCAN puede concluir que los efectos económicos y comerciales descritos por la citada empresa colombiana —pérdida de competitividad, reducción significativa de exportaciones, cancelación de operaciones y riesgo de relocalización— constituyen manifestaciones concretas de que la TSCA opera como un gravamen que incide sobre las importaciones de productos originarios de la República de Colombia. En consecuencia, la TSCA es incompatible con el Programa de Liberación y con el principio de libre circulación de mercancías que el ordenamiento jurídico andino considera pilar esencial del proceso de integración.

- **Sobre la Resolución SENAE-SENAE-2026-0031-RE**

- [177] El artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina impone a los Países Miembros la obligación de adoptar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento del ordenamiento jurídico andino, y de abstenerse de adoptar o emplear medidas contrarias a dicho ordenamiento o que de algún modo obstaculicen su aplicación.
- [178] En tal sentido, cuando este órgano comunitario califica una medida como gravamen incompatible con el Programa de Liberación, la obligación de adecuación del País Miembro concernido, no se satisface únicamente con la derogación formal del acto específicamente examinado, sino que comprende también el deber de no mantener, sustituir, reproducir o reintroducir, mediante actos posteriores una medida que conserve los mismos elementos sustanciales y produzca los mismos efectos restrictivos o encarecedores sobre las importaciones originarias de otro País Miembro.
- [179] De esta manera, como se ha mencionado anteriormente, las Resoluciones Nro. SENAE-SENAE-2026-0006-RE y Nro. SENAE-SENAE-2026-0017-RE, establecen una misma medida, siendo la única diferencia sustancial que en la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0017-RE, se establece un porcentaje más agravado (50%) a aplicar a las importaciones de productos provenientes y originarios de la República de Colombia.
- [180] Cabe mencionar que en el caso de la Resolución SENAE-SENAE-2026-0031-RE, se observa que tampoco contiene estudio de costos, memoria de cálculo ni explicación



metodológica que permita justificar la fijación del porcentaje del 100% como reflejo de un costo unitario o promedio por operación, por lo que aplican las mismas observaciones mencionadas *supra* sobre su predecesora la Resolución SENAE-SENAE-2026-0017-RE.

- [181] En consecuencia, lo mismo sucede con la Resolución **SENAE-SENAE-2026-0031-RE**, incorporada al expediente a solicitud de la República de Colombia, la misma que reproduce la estructura normativa y la lógica motivacional de las resoluciones previas, pues mantiene el mismo objeto —la tasa por servicio aduanero de control aplicable a mercancías provenientes u originarias de Colombia— conserva la base de cálculo sobre el valor en aduana, y, en esa lógica la Resolución SENAE-SENAE-2026-0031-RE, incrementa del 50% al 100% la tarifa a aplicarse a los productos provenientes u originarios de la República de Colombia, y deroga la Nro. SENAE-SENAE-2026-0017-RE.
- [182] Por lo antes señalado, la Resolución SENAE-SENAE-2026-0031-RE constituye una continuación material de la medida analizada, con las consecuencias que de ello se derivan con relación al respeto pleno que debe observarse del ordenamiento jurídico comunitario andino.

## 9. CONCLUSIONES

- [183] De la evaluación integral de la información que cursa en el expediente, se concluye que las Resoluciones Nro. SENAE-SENAE-2026-0006-RE y Nro. SENAE-SENAE-2026-0017-RE, han impuesto un recargo arancelario que incide directamente sobre las importaciones de mercancías procedentes u originarias de la República de Colombia, calculado como porcentaje del valor en aduana y exigido de manera obligatoria dentro del procedimiento de importación.
- [184] Lo mismo sucede con la Resolución SENAE-SENAE-2026-0031-RE, la cual reproduce la estructura normativa y la lógica motivacional de las resoluciones previas, e incrementa del 50% al 100% la tarifa a aplicarse a los productos provenientes u originarios de la República de Colombia.
- [185] La República del Ecuador no ha acreditado que dicho recargo arancelario cubra un servicio efectivamente prestado al importador en el sentido estricto exigido por el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, pues las actividades identificadas en el expediente corresponden a funciones generales de control, seguridad, fiscalización, inteligencia y fortalecimiento institucional propias de la potestad aduanera del Estado.
- [186] Tampoco se ha acreditado en el presente caso que la tarifa del 30% y, posteriormente, del 50%, corresponda al costo aproximado de un servicio materialmente divisible, toda vez que la metodología seguida por la República del Ecuador parte de una meta global de recaudación y de una estructura amplia de costos e inversiones institucionales, y no del costo razonable de prestaciones específicas al importador.
- [187] La estructura *ad valorem*, la selectividad por país de origen, la finalidad declarada de responder a riesgos asociados a la República de Colombia y los efectos económicos demostrados en el expediente y verificadas *in situ* por la SGCAN, constituyen conjuntamente, elementos suficientes para calificar la medida como un gravamen.

### RESUELVE:

**Artículo 1.-** Calificar, de conformidad con el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, que la medida denominada “tasa de servicio de control aduanero”, adoptada originalmente por la



República del Ecuador mediante la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0006-RE, posteriormente actualizada mediante la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0017-RE y actualmente regulada por la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0031-RE —que elevó la tarifa al 100%—, constituye un gravamen aplicable a la importación de productos que provengan o sean originarios de la República de Colombia; y, por lo tanto, vulnera el Programa de Liberación de la Comunidad Andina consagrado en el Acuerdo de Cartagena.

**Artículo 2.-** De conformidad con el literal e) del artículo 55 de la Decisión 425, la República del Ecuador deberá retirar el gravamen establecido mediante Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0031-RE, en un plazo máximo de diez (10) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente Resolución en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, debiendo informar del cumplimiento del presente artículo en el referido plazo.

Comuníquese a los Países Miembros la presente Resolución, la cual entrará en vigencia al siguiente día de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena.

Dada en la ciudad de Lima, Perú, a los siete días del mes de mayo de 2026.

Gonzalo Gutiérrez Reinel  
Embajador  
Secretario General

### RESOLUCIÓN N° 2583

**Resuelve la solicitud de la República del Ecuador, sobre la calificación como gravamen y restricciones impuestas por la República de Colombia a las mercancías que provengan y sean originarias de la República del Ecuador.**

#### LA SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA,

**VISTOS:** Los artículos 72, 73, 74, 76 y 77 del Acuerdo de Cartagena; el artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina; la Decisión 425, Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General de la Comunidad Andina; y,

#### CONSIDERANDO:

##### 1. ANTECEDENTES

- [1] Que, el 03 de marzo de 2026, mediante Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0020-O, recibido en la Secretaría General de la Comunidad Andina (en adelante, **SGCAN**) en la misma fecha, la República del Ecuador solicitó la calificación de gravamen y restricción de las medidas contenidas en el Decreto Nro. 0170 del 20 de febrero de 2026, emitido por la República de Colombia y publicado en el Diario Oficial 53.408 del 23 de febrero de 2026 (en adelante, Decreto 0170). A dicha solicitud se adjuntaron documentos de sustento, incluyendo resoluciones y comunicaciones oficiales, proyectos normativos, antecedentes administrativos, el Decreto 0170, un informe técnico sobre la afectación a las exportaciones ecuatorianas y jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (en adelante, **TJCAN**).
- [2] Que, el 09 de marzo de 2026, mediante comunicación SG/E/DGCOM/422/2026, la SGCAN, con fundamento en lo previsto en el Capítulo VI sobre el *Programa de*



*Liberación del Acuerdo de Cartagena y en lo dispuesto en la Decisión 425 “Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General”, (en adelante, Decisión 425) admitió a trámite la solicitud presentada por la República del Ecuador, dando inicio al procedimiento de investigación correspondiente.*

- [3] Que, el 09 de marzo de 2026, mediante comunicaciones SG/E/DGCOM/463/2026 y SG/E/DGCOM/464/2026, se puso en conocimiento de la República de Colombia y de los demás Países Miembros<sup>1</sup>, respectivamente, la solicitud presentada por la República del Ecuador informándole sobre el inicio de la investigación.
- [4] Que, el 13 de marzo de 2026, mediante comunicación SG/E/DGCOM/478/2026, la SGCAN comunicó a la República de Colombia la solicitud de la República del Ecuador, otorgándole un plazo de veinte (20) días hábiles para su respuesta. En dicha comunicación, la SGCAN solicitó información adicional con el fin de contar con mayores elementos para emitir su pronunciamiento. Asimismo, mediante comunicación SG/E/DGCOM/479/2026, puso en conocimiento de los demás Países Miembros la referida comunicación.
- [5] Que, el 17 de marzo de 2026, la República de Colombia solicitó a la SGCAN, vía correo electrónico, una aclaración sobre el plazo para responder a la solicitud de calificación como gravamen y restricción del Decreto 0170. En la misma fecha, mediante comunicación SG/E/DS/512/2026<sup>2</sup>, la SGCAN precisó que dicho plazo era de veinte (20) días hábiles, contados a partir del 16 de marzo de 2026, esto es, el día hábil siguiente a la notificación, conforme a lo comunicado a la República del Ecuador y a los demás Países Miembros mediante oficio SG/E/DGCOM/479/2026 de 13 de marzo de 2026, a efectos de que presenten los elementos de información que consideren pertinentes.
- [6] Que, el 19 de marzo de 2026, mediante comunicaciones SG/E/DGCOM/497/2026 y SG/E/DGCOM/500/2026, la SGCAN solicitó a la República de Colombia y a la República del Ecuador, respectivamente, su colaboración para la realización de visitas de verificación *in situ* en el marco de la investigación. A la comunicación remitida a la República de Colombia se adjuntó el cronograma propuesto de visitas, el cual contemplaba las fechas programadas y las instituciones con las que se mantendrían reuniones<sup>3</sup>.
- [7] Que, el 19 de marzo de 2026, mediante comunicación SG/E/DGCOM/502/2026, la SGCAN solicitó a la Cámara de Comercio del Putumayo su colaboración para la realización de visitas de verificación *in situ*, en el marco de la investigación, con el objeto de verificar los posibles efectos de las medidas adoptadas por la República de Colombia mediante el Decreto 0170.
- [8] Que, mediante Radicado N° 2-2026-008264 de 20 de marzo de 2026, la República de Colombia solicitó el aplazamiento de las visitas de verificación programadas por la SGCAN, argumentando, entre otras razones, que las agendas de los funcionarios se encontraban altamente comprometidas debido a los procesos administrativos y de rendición de cuentas propios del cierre del periodo constitucional de gobierno, lo cual limitaba la disponibilidad inmediata de los equipos de alto nivel<sup>4</sup>. No obstante, en la misma fecha, mediante comunicación SG/E/DGCOM/559/2026, la SGCAN le informó la imposibilidad de acceder al aplazamiento solicitado, en razón a los plazos perentorios

<sup>1</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026: Solicitud de calificación del Decreto colombiano Nro. 0170 como gravamen y restricción al comercio intracomunitario andino, folio 000182.

<sup>2</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000199.

<sup>3</sup> Las visitas de verificación se realizarían del 23 al 27 de marzo de 2026. El cronograma propuesto contemplaba visitas a las regiones del Putumayo y Bogotá.

<sup>4</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000208.



establecidos en la Decisión 425, así como a que ya se encontraban programadas reuniones con el sector privado en las fechas previstas en el cronograma remitido.

- [9] Que, el 31 de marzo de 2026, mediante Radicado No. 2-2026-009113, la República de Colombia solicitó una prórroga de 10 días hábiles para presentar su respuesta a la solicitud de calificación de gravamen y restricción de las medidas contenidas en el Decreto 0170, así como a la solicitud de información requerida mediante comunicación SG/E/DGCOM/478/2026 de 13 de marzo de 2026<sup>5</sup>, debido a la carga laboral y administrativa del personal del área de defensa comercial.
- [10] Que, el 01 de abril de 2026, mediante comunicación SG/E/DGCOM/613/2026, la SGCAN concedió un plazo de diez (10) hábiles adicionales para que la República de Colombia brinde su respuesta y remita la información solicitada. Asimismo, se precisó, respecto del pedido de la República de Colombia sobre la información recabada durante las visitas de verificación, que esta sería remitida una vez que se cuente con las actas debidamente consensuadas y suscritas.
- [11] Que, el 15 de abril de 2026, mediante comunicación SG/E/DGCOM/720/2026, la SGCAN remitió a la República de Colombia la documentación recabada durante las visitas de verificación realizadas entre el 22 y 27 de marzo de 2026. Dicha documentación estuvo conformada por cinco (5) documentos: Gobernación del Putumayo (3), la Cámara Colombo Ecuatoriana (1) y la Asociación Nacional de Comercio Exterior (1). Asimismo, mediante comunicación SG/E/DGCOM/721/2026, puso en conocimiento de los demás Países Miembros la referida comunicación.
- [12] Que, el 17 de abril de 2026, mediante correo electrónico, la República de Colombia solicitó a la SGCAN copias de las actas de las visitas de verificación realizadas en el marco de este procedimiento y de otros adelantados por la SGCAN, requerimiento que fue atendido el 22 de abril de 2026 mediante comunicación SG/E/DGCOM/780/2026, a través de la cual se remitió la documentación correspondiente, consistente en once (11) documentos. Asimismo, mediante comunicación SG/E/DGCOM/781/2026, puso en conocimiento de los demás Países Miembros la referida comunicación.
- [13] Que, el 24 de abril de 2026, mediante comunicaciones SG/E/DGCOM/832/2026 y SG/E/DGCOM/834/2026, la SGCAN solicitó información complementaria a la República de Colombia y a la República del Ecuador, respectivamente, la cual debía ser remitida hasta el 28 de abril de 2026; asimismo, mediante comunicaciones SG/E/DGCOM/833/2026 y SG/E/DGCOM/835/2026, puso en conocimiento de los demás Países Miembros las referidas solicitudes.
- [14] Que, el 24 de abril de 2026, mediante Radicado N° 2-2026-011812, la República de Colombia presentó su respuesta a la solicitud de información formulada mediante comunicación SG/E/DGCOM/478/2026, de 13 de marzo de 2026, adjuntando trece (13) anexos; y, posteriormente, mediante comunicación SG/E/DGCOM/848/2026 de 27 de abril de 2026, la SGCAN acusó recibo del referido radicado y solicitó a la República de Colombia aclaración sobre el tratamiento de confidencialidad de la información presentada, otorgándole un plazo de dos (2) días hábiles para tal efecto.
- [15] Que, el 28 de abril de 2026, mediante Radicado N° 2-2026-012084, dentro del plazo concedido, la República de Colombia presentó su respuesta a la solicitud de calificación del Decreto 0170 como gravamen y restricción al comercio intracomunitario andino, formulada por la República del Ecuador, adjuntando nueve (9) anexos; asimismo, confirmó que ninguno de los documentos aportados debía ser tratado como confidencial

<sup>5</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000214.



y solicitó un plazo adicional de diez (10) días hábiles para remitir la información requerida mediante comunicación SG/E/DGCOM/832/2026 de 24 de abril de 2026.

- [16] Que, el 28 de abril de 2026, mediante comunicación SG/E/DGCOM/867/2026, la SGCAN comunicó el acuse de recibo de la información presentada por la República de Colombia y, respecto del pedido de prórroga de diez (10) para presentar la información complementaria, en virtud de los plazos perentorios que se tiene para pronunciarse sobre el presente asunto, otorgó un plazo de dos (2) días hábiles para remitir lo solicitado.
- [17] Que, el 28 de abril de 2026, mediante Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0050-O, la República del Ecuador, solicitó una prórroga de tres (3) días para presentar la información complementaria. La SGCAN, mediante comunicación SG/E/DGCOM/877/2026 de 29 de abril de 2026, en virtud de los plazos perentorios que tiene para pronunciarse otorgó, a la República del Ecuador un plazo de dos (2) días hábiles para remitir lo solicitado.
- [18] Que, el 29 de abril de 2026, la SGCAN mediante carta SG/E/DGCOM/880/2026, corrió traslado a los demás Países Miembros, respecto de la información presentada por la República de Colombia mediante Radicado No. 2-2026-011812.
- [19] Que, la República de Colombia mediante Radicado No. 2-2026-012395 presentó la respuesta a la solicitud de información complementaria requerida por la SGCAN mediante Oficio SG/E/DGCOM/832/2026, cuyo plazo fue prorrogado por dos (2) días hábiles mediante oficio SG/E/DGCOM/867/2026.
- [20] Que, el 04 de mayo de 2026, la República de Colombia mediante Radicado No. 2-2026-012479, presentó un alcance al Radicado No. 2-2026-012395, relacionado con el envío de información complementaria requerida por la SGCAN. En dicho Radicado presentan información ya remitida con anterioridad a esta SGCAN, en el marco de la presente investigación<sup>6</sup>.
- [21] Que, mediante Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0054-O de 04 de mayo de 2026, la República del Ecuador presentó la información complementaria solicitada por la SGCAN dando respuesta a las comunicaciones SG/E/DGCOM/834/2026, de 24 de abril de 2026, y SG/E/DGCOM/877/2026, de 29 de abril de 2026.
- [22] Que, mediante Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0055-O de 04 de mayo de 2026, la República del Ecuador remitió el documento mediante el cual solicita incorporar al expediente el Decreto Nro. 0455 de 28 de abril de 2026 publicado en el Diario Oficial

<sup>6</sup> En el Radicado 012395 se adjuntó los siguientes documentos: Importaciones colombianas de origen Ecuador. Enero 2023 a febrero de 2026. En el Radicado 012479 se adjuntó:

1. 2026\_04\_29\_IMPORTACIONES\_DESDE\_ECUADOR\_DEC\_0170\_2026.
2. 20262014088 Informe ICA\_VAA\_09-04-26\_v2.
3. Anexo 5 - Estudio MADR\_v2.
4. Anexo 6. Arroz Soberanía Alimentaria y Aprehensiones de arroz 2024–2025.
5. Anexo 7 - Aprehensiones Productos Ecu.
6. Complemento respuesta Colombia - MADR 2026-500-009247-1 – SGCAN.
7. RESOLUCION ICA No. 00009105 de 2024\_v2.

No obstante, se deja constancia que los anexos de esta última comunicación ya fueron presentados en la SGCAN mediante Radicado 011812 de 24 abril de 2026:

1. Anexo 5 - Estudio MADR.
2. Anexo 13 - RESOLUCION ICA 2024.
3. Anexo 6. Arroz Soberanía Alimentaria y Aprehensiones de arroz 2024–2025.
4. Anexo 7 - Aprehensiones Productos Ecu.
5. Anexo 13 - RESOLUCION ICA 2024.
6. 20262014088 Informe ICA\_VAA\_09-04-26\_v2.
7. Complemento respuesta Colombia - MADR 2026-500-009247-1 – SGCAN.



Nro. 53476 (en adelante "Decreto 0455"), en atención a su conexidad directa con las medidas actualmente objeto de análisis por parte de la SGCAN.

- [23] Que, mediante carta SG/E/DGCOM/925/2026, de 05 de mayo de 2026, la SGCAN trasladó a los demás Países Miembros la información complementaria presentada por la República del Ecuador y la República de Colombia.
- [24] Que, mediante carta SG/E/DGCOM/926/2026, de 05 de mayo de 2026, la SGCAN comunicó a la República del Ecuador el acuse recibo de la información presentada el 04 de mayo de 2026 y el 5 de mayo de 2026, y trasladó la información complementaria presentada por la República de Colombia.
- [25] Que, mediante carta SG/E/DGCOM/927/2026, de 05 de mayo de 2026, la SGCAN comunicó a la República de Colombia el acuse recibo de la información presentada el 30 de abril y el 4 de mayo de 2026, y trasladó la información complementaria presentada por la República del Ecuador, así como la solicitud de incorporación del Decreto 0455 de 2026 al presente procedimiento.

## 2. SOLICITUD PRESENTADA POR LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- [26] Mediante Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0020-O, de 03 de marzo de 2026, la República del Ecuador presentó a este órgano comunitario una solicitud de inicio de investigación para calificar el Decreto 0170 adoptado por la República de Colombia, como un gravamen y una restricción al comercio andino<sup>7</sup>. Dicha solicitud se sustentó en los siguientes argumentos<sup>8</sup>:

- **Argumentos de Hecho**

- [27] La República del Ecuador, luego de describir la medida objeto de la presente investigación, es decir, el Decreto 0170, sustentó su solicitud con base en los argumentos que se resumen a continuación<sup>9</sup>:
- (i) El arancel del 30% ad valorem impuesto a las importaciones de productos originarios de la República del Ecuador configura un recargo pecuniario obligatorio que incide directamente sobre el comercio intracomunitario, sin que corresponda a una tasa por servicio prestado ni encuentre justificación en el costo aproximado de servicio individualizable.
  - (ii) Las prohibiciones absolutas de ingreso por vía terrestre establecidas en el artículo 2 del Decreto 0170 para determinados productos agrícolas (arroz, papa, cebolla, tomate, frijol, plátano, banano, aguacate) y productos pesqueros, sumadas al régimen sancionatorio del artículo 4, imposibilitan de hecho la exportación de dichos productos, configurando restricciones expresamente prohibidas por el ordenamiento jurídico andino.
  - (iii) Es una medida discriminatoria por origen que vulnera el artículo 139 del Acuerdo de Cartagena. Al aplicarse exclusivamente a productos originarios de la República del Ecuador, sin justificación objetiva que explique el trato diferenciado respecto de productos idénticos de otros Países Miembros.

<sup>7</sup> Se hace mención tanto a un gravamen como a una restricción debido a que el mencionado Decreto 0170 de 2026 contiene dos tipos de medidas: la primera se refiere a la adopción de una medida arancelaria equivalente al 30% para un grupo de subpartidas arancelarias y la segunda consiste en la adopción de medidas que restringen el ingreso de productos ecuatorianos por determinadas aduanas de ingreso, específicamente se prohíbe el ingreso por las aduanas de Rumichaca y Puerto Asís.

<sup>8</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folios del 000001 al 000033.

<sup>9</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folios del 000030 al 000031.



- (iv) No se enmarcaría en las excepciones del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena debido a que la invocación de "seguridad nacional" resulta injustificada, desproporcionada y no supera el test de proporcionalidad exigido por el TJCAN, toda vez que su verdadero propósito es la reciprocidad comercial y la protección de sectores productivos específicos, fines no cobijados por las excepciones taxativas del ordenamiento andino.
- (v) Desconocería la jurisprudencia del TJCAN en materia de arroz. La restricción al ingreso de arroz ecuatoriano por Ipiales y Puerto Asís reincide en una conducta ya declarada contraria al ordenamiento andino, agravando la infracción y vulnerando el principio de respeto y cumplimiento de los fallos del TJCAN.
- [28] Es preciso señalar que, como se ha indicado anteriormente, la República del Ecuador, mediante Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0055-O de 04 de mayo de 2026, solicitó incorporar al presente procedimiento el Decreto 0455 *"en atención a su conexidad directa con las medidas actualmente objeto de análisis por parte de esa Secretaría General."*<sup>10</sup>.
- [29] Según el citado Oficio, el Decreto 0455 *"modifica y agrava las medidas contenidas en el Decreto 0170, incrementando los niveles arancelarios y manteniendo las restricciones previamente impuestas, por lo que se solicita su incorporación al expediente en curso, conforme a lo previsto en el Acuerdo de Cartagena y la Decisión 425."*<sup>11</sup> En el adjunto al referido Oficio, se menciona *"que el que el Decreto 0455 afecta un total de 191 subpartidas NANDINA. De ellas, 25 están sujetas al arancel del 35% ad valorem, 18 al 50% ad valorem y 148 al 75% ad valorem"*<sup>12</sup>.

#### • Argumentos de Derecho

- [30] La República del Ecuador basa su solicitud en los artículos 72, 73 y 74 del Acuerdo de Cartagena, relativos al Programa de Liberación, así como en los artículos 46 y 47 de la Decisión 425, referidos a los procedimientos para la calificación de gravámenes o restricciones.
- [31] Además, en la solicitud antes referida se invocan pronunciamientos del **TJCAN**, específicamente de los Procesos 12-AN-99, 25-AI-99, 01-AN-2014, 2-AI-97, 53-AI-99 y 118-AI-2003, con relación al alcance de los términos gravamen y tasas, la exigencia de proporcionalidad de la tasa con el costo del servicio y el principio de no discriminación.

### 3. RESPUESTA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

- [32] La República de Colombia, mediante Radicado No. 2-2026-012084, de fecha 28 de abril de 2026, presentó la "[c]ontestación a la solicitud de calificación como gravamen y restricción al comercio intracomunitario andino del Decreto 170 de 2026"<sup>13</sup>. A su comunicación adjuntó nueve (9) anexos según el siguiente detalle:
- 2026 04 28 Contestación Colombia - GRAV - REST 002.
  - Anexo 1 - Estudio MHCP.
  - Anexo 2 - Canasta Co.
  - Anexo 3 Arroz Soberanía Alimentaria y Aprehensiones de arroz 2024–2025.
  - Anexo 4 - Aprehensiones Productos Ecu.

<sup>10</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000520.

<sup>11</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, *Ibidem*

<sup>12</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000530.

<sup>13</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000343.



- Anexo 5 - Notificaciones y fundamentos técnicos MSF.
  - Anexo 6 - FOC R4T Ecuador.
  - Anexo 7 - ICA VHS.
  - Anexo 8 - RESOLUCION ICA 2024.
- [33] La República de Colombia manifiesta que *“el Decreto 0170 de 2026 cumple con los requisitos exigidos por el artículo 73 del AC y, en consecuencia, no constituye un gravamen o una restricción teniendo lo siguiente:*
- i. *Primero, el Decreto 170 de 2026 no es un gravamen ni una restricción, en tanto se enmarca en la excepción establecida en el artículo 73 b) del AC, y de hecho se trata de una medida destinada a salvaguardar la seguridad nacional de Colombia conculcada por los aranceles unilaterales e ilegales impuestos por Ecuador;*
  - ii. *Segundo, el Decreto 170 de 2026 atiende preocupaciones de política pública legítimas en materia sanitaria y fitosanitaria.*
  - iii. *Tercero, el Decreto 170 de 2026 atiende preocupaciones de política pública legítimas en materia de combate contra el fentanilo”<sup>14</sup>.*
- [34] La República de Colombia manifiesta que los aranceles adoptados por la República del Ecuador han generado una crisis en el sector productivo colombiano, *“lo que exigía una respuesta proporcional y recíproca para evitar daños más profundos en la economía colombiana.”<sup>15</sup>*. Además, señala que el Acuerdo de Cartagena habilitaría a los Países Miembros de la CAN a tomar medidas, siempre y cuando se cumpla con el estándar del mencionado artículo 73.
- [35] Asimismo, señala que la medida incorporada en el Decreto 170, *“busca evitar un perjuicio irremediable a productos nacionales que compiten con productos ecuatorianos en el mercado intrasubregional andino, lo que constituye un asunto de seguridad nacional”<sup>16</sup>.*
- [36] Continúa indicando que *“[e]l Decreto 170 de 2026 no debe ser entendido como una contramedida. Por el contrario, este pretende salvaguardar la seguridad nacional de Colombia en el ámbito del comercio internacional, para lo cual bien puede invocarse el artículo 73 b) del Acuerdo de Cartagena o, de manera subsidiaria, en aplicación del principio de complemento indispensable, el artículo 11.3 de la Decisión Andina.”<sup>17</sup>.*
- [37] En resumen, las argumentaciones de la República de Colombia se refieren a lo siguiente:
- a. El artículo 1 del Decreto 0170 no constituiría un gravamen al comercio internacional en los términos del artículo 73, ya que la medida se enmarcaría en las excepciones previstas en el literal b) del referido artículo, por cuanto estaría destinada a la aplicación de leyes y reglamentos de seguridad y a la salvaguarda de la seguridad nacional de Colombia.
  - b. Las Resoluciones SENA-SENAE-2026-0006-RE, SENA-SENAE-2026-0017-RE y SENA-SENAE-2026-0031-RE, emitidas por la República del Ecuador, constituirían aranceles unilaterales e ilegales que han desequilibrado las condiciones de competencia en el mercado intrasubregional andino y han puesto en riesgo de quiebra al menos a 606 sectores productivos colombianos que compiten directamente con productos ecuatorianos. Esta amenaza existencial al

<sup>14</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000351.

<sup>15</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, *Ibidem*.

<sup>16</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 352.

<sup>17</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, *Ibidem*.



- tejido productivo colombiano configurarían una afectación a la seguridad nacional, en los términos del artículo 73 b) del Acuerdo de Cartagena.
- c. El artículo 1 del Decreto 170 satisfaría el test exigido por la jurisprudencia del TJCA (refiriéndose al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina) para la aplicación del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, en lo relativo a los criterios de idoneidad, insustituibilidad, proporcionalidad y no discriminación.
  - d. La medida adoptada en el artículo 2 del Decreto 170 no constituye una prohibición al comercio intracomunitario, sino un mecanismo de canalización del ingreso de mercancías hacia los puntos donde el Estado colombiano cuenta con capacidad operativa efectiva para ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control. Se enmarcaría en lo previsto en el artículo 73, literal d) del Acuerdo de Cartagena, consistente en medidas destinadas a la protección de la vida y la salud de las personas, los animales y los vegetales. Asimismo, la referida medida satisfaría el test exigido por la jurisprudencia del TJCA para la aplicación del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, en cuanto a los criterios de idoneidad, insustituibilidad, proporcionalidad y no discriminación.
  - e. La medida aplicable al arroz se fundamentaría en razones de trazabilidad, inocuidad alimentaria y protección de la sanidad agropecuaria, conforme al literal d) del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena y al artículo 2 del Acuerdo sobre la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y no en consideraciones de mercado, precios, competencia comercial o protección económica sectorial.
  - f. Por último, la medida contenida en el artículo 3 del Decreto 0170 habría sido adoptada por razones de política pública y se encontraría justificada, en la medida en que satisfaría los supuestos previstos en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, al atender objetivos de protección de la moralidad pública, aplicación de leyes y reglamentos, y protección de la vida y la salud de las personas; asimismo, cumpliría con los requisitos de idoneidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

#### 4. INFORMACIÓN DE LOS PAÍSES MIEMBROS

- [38] Con relación a la presentación de la información adicional, corresponde señalar que el Estado Plurinacional de Bolivia y la República del Perú no presentaron comentarios o información en el marco del presente procedimiento.

#### 5. CUESTIONES PREVIAS

- [39] Antes de analizar la cuestión de fondo en este procedimiento (si las medidas contenidas en el Decreto 0170 constituyen un gravamen y restricción al comercio andino), se abordarán algunos aspectos preliminares.

##### 5.1. Sobre el argumento relacionado con la supuesta aplicación del principio de complemento indispensable

- [40] Según se menciona en el Decreto 0170, uno de los fundamentos para la adopción de las medidas contempladas en el mismo, sería *“Que, el concepto de seguridad nacional en el marco de la CAN ha sido introducido en el artículo 11 de la Decisión 439, autorizando a los Países Miembros a tomar medidas en materia de servicios cuyo objetivo sea “proteger los intereses esenciales de su seguridad nacional, motivo por el cual Colombia está habilitada para tomar medidas similares respecto del comercio de bienes, en aplicación del principio de complemento indispensable respecto del alcance del literal b) del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, siempre y cuando no se apliquen*



*de manera desproporcionada en relación con el objetivo que persigan y que tampoco tengan fines proteccionistas*<sup>18</sup>.

[41] Por su parte, en la respuesta a la solicitud de calificación como gravamen y restricción, la República de Colombia señala que la medida adoptada mediante Decreto 0170 constituiría una medida destinada a evitar perjuicio irremediable a productos nacionales, lo que constituiría un asunto de seguridad nacional.

[42] Además, precisa que el “[d]ecreto 170 de 2026 no debe ser entendido como una contramedida. Por el contrario, este pretende salvaguardar la seguridad nacional de Colombia en el ámbito del comercio internacional, para lo cual bien puede invocarse el artículo 73 b) del Acuerdo de Cartagena o, de manera subsidiaria, en aplicación del principio de complemento indispensable, el artículo 11.3 de la Decisión Andina 439. Al respecto, señala:

*“No es preciso afirmar que la inexistencia del criterio de seguridad nacional en el ámbito comunitario. (sic)*

*El artículo 11 de la Decisión 439 “Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina” indica textualmente en su artículo 11 lo siguiente:*

*Artículo 11.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente Marco General, cada País Miembro podrá adoptar o aplicar medidas necesarias para:*

- 1. Proteger la moral o preservar el orden público;*
- 2. Proteger la vida y la salud de las personas, los animales y los vegetales, y preservar el medio ambiente;*
- 3. Proteger los intereses esenciales de su seguridad nacional; (...)*

*En este sentido, en materia de comercio de servicios, es claro que se aplican criterios de seguridad nacional, por expresa disposición del derecho andino.*

***En tanto el artículo 73 b) guarda silencio frente al concepto de “seguridad nacional”, en aplicación del principio andino de complemento indispensable se colige que criterios de seguridad nacional son aplicables tanto en materia de comercio de servicios, como en materia de comercio de bienes.***<sup>19</sup> [énfasis añadido]

[43] Al respecto, debe señalarse que el argumento según el cual la República de Colombia estaría habilitada para adoptar medidas restrictivas en el comercio de bienes con fundamento en el concepto de seguridad nacional previsto en el artículo 11 de la Decisión 439, mediante la aplicación del principio de complemento indispensable respecto del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, no resulta jurídicamente procedente dentro del ordenamiento comunitario andino, por las siguientes consideraciones:

[44] En primer lugar, se incurre en una inadecuada aplicación al trasladar disposiciones propias del régimen del comercio de servicios, al ámbito del comercio de bienes. La Decisión 439 establece un marco normativo específico para la liberalización del comercio de servicios, mientras que el comercio de mercancías se rige por el Capítulo VI del Acuerdo de Cartagena. Esta diferenciación responde al principio de especialidad normativa, conforme al cual cada régimen posee sus propias reglas, principios y excepciones. En ese sentido, no resulta jurídicamente válido extrapolar las excepciones previstas para el comercio de servicios, como la protección de la seguridad nacional contemplada en el artículo 11 de la Decisión 439 (norma de derecho derivado), al régimen de comercio de bienes.

[45] En segundo lugar, el argumento esbozado por la República de Colombia desconocería que el propio artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, pilar fundamental del derecho

<sup>18</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folios 000088 y 000089.

<sup>19</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000352.



originario, ya contiene un listado expreso y taxativo de excepciones a la prohibición de restricciones al comercio intracomunitario. Dicho artículo establece que no se considerarán restricciones aquellas medidas destinadas, entre otros fines, a la “*aplicación de leyes y reglamentos de seguridad*”. En consecuencia, además de la diferencia de rango normativo de las normas en cuestión, no existe vacío normativo ni habilitación jurídica que justifique acudir al principio de complemento indispensable para ampliar el alcance de dichas excepciones.

- [46] Precisamente, la jurisprudencia del TJCAN ha señalado que el principio de complemento indispensable solo permite a los Estados miembros adoptar normas internas en aquellos aspectos no regulados por el derecho comunitario, siempre que tales normas no introduzcan restricciones adicionales ni desvirtúen el contenido esencial de la normativa andina. En el Proceso 106-IP-2012<sup>20</sup>, el Tribunal sostuvo que las legislaciones internas “*no podrán establecer exigencias, requisitos adicionales o dictar reglamentaciones que de una u otra manera entren en conflicto con el derecho comunitario andino o restrinjan aspectos esenciales regulados por él*”. En el presente caso, la utilización del concepto de seguridad nacional del artículo 11 de la Decisión 439 para justificar nuevas restricciones al comercio de bienes implicaría precisamente una ampliación indebida de las excepciones, lo cual estaría prohibido.
- [47] En tercer lugar, el planteamiento contradice el objetivo fundamental del Programa de Liberación previsto en el artículo 72 del Acuerdo de Cartagena, que consiste en la eliminación de los gravámenes y restricciones de todo orden que afecten las importaciones intracomunitarias. La jurisprudencia andina ha sido constante en señalar que cualquier medida que dificulte o encarezca las importaciones constituye una restricción, independientemente de su denominación. En ese sentido, admitir una interpretación extensiva de una excepción que permitiría a los Países Miembros reintroducir obstáculos al comercio, vacía de contenido el Programa de Liberación establecido en el Acuerdo de Cartagena.
- [48] Asimismo, debe tenerse presente, que las excepciones previstas en el derecho comunitario andino, por su propia naturaleza, deben ser interpretadas de manera restrictiva, por lo que no resulta admisible ampliar su alcance mediante analogías o interpretaciones extensivas, ya que ello comprometería la efectividad del ordenamiento comunitario, como sucedería en el caso de pretender extender una excepción prevista para el comercio de servicios, al ámbito del comercio de bienes.
- [49] En conclusión, frente al argumento específico de aplicar la excepción prevista en el numeral 3 del artículo 11 de la Decisión 439 “*Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina*”, relativa a la protección de los intereses esenciales de su seguridad nacional, propia del comercio de servicios, la SGCAN considera que el mismo: (i) busca trasladar indebidamente normas del régimen del comercio de servicios al comercio de bienes; (ii) desconoce el carácter exhaustivo de las excepciones previstas en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena; (iii) aplica incorrectamente el principio de complemento indispensable; y (iv) contradice los principios de liberalización y primacía del derecho comunitario andino. Por tanto, la República de Colombia no se encontraría habilitada para adoptar medidas en el ámbito del comercio de bienes bajo el fundamento invocado.
- [50] Por otra parte, debe destacarse que la República de Colombia indicó que el arancel recíproco adoptado mediante el Decreto 0170 es compatible con la naturaleza legal y el concepto de seguridad establecidos en el marco de la Organización Mundial del Comercio (Disposiciones del artículo XII y XXI del Acuerdo General sobre Comercio y

<sup>20</sup> Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Sentencia del 15 de marzo de 2013, proferida en el Proceso 106-IP-2012. Publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 2233 del 5 de septiembre de 2013.



Aranceles de 1994 de la Organización Mundial del Comercio), así como con la jurisprudencia internacional, al invocar el criterio desarrollado por el Grupo Especial de la Organización Mundial del Comercio en el asunto Rusia – Tráfico de Tránsito (WT/0S512/R)).

- [51] Sobre este punto, se debe advertir que el objeto del presente procedimiento es evaluar si el arancel recíproco constituye o no un gravamen, a la luz del ordenamiento jurídico andino, y no conforme a otros ordenamientos jurídicos internacionales. Adicionalmente, deben tenerse en cuenta dos consideraciones fundamentales: i) no es competencia de la SGCAN pronunciarse sobre la adecuación de las normas internas de los Países Miembros a otros regímenes jurídicos internacionales o procesos de integración; y, ii) el derecho comunitario andino prima respecto a otras normas internacionales ratificadas por los Países Miembros, por lo que no resulta pertinente efectuar un pronunciamiento sobre dichas normas en el marco del presente análisis. Al respecto, el TJCAN ha sostenido lo siguiente<sup>21</sup>:

*“La circunstancia de que los Países Miembros de la Comunidad Andina pertenezcan a su vez a la Organización Mundial de Comercio no los exime de obedecer las normas comunitarias andinas so pretexto de que se está cumpliendo con las de dicha organización o que se pretende cumplir con los compromisos adquiridos con ella. Ello sería ni más ni menos que negar la supremacía del ordenamiento comunitario andino que como se ha dicho es preponderante no sólo respecto de los ordenamientos jurídicos internos de los Países Miembros sino de los otros ordenamientos jurídicos internacionales a que éstos pertenezcan. Al respecto, la jurisprudencia de este Tribunal ha dejado claramente expresada la naturaleza del principio de supremacía del derecho comunitario. Así lo ha sentado a partir de la sentencia de nulidad del 10 de junio de 1987, producida con motivo del proceso 02-N-86 (G.O.A.C. No. 21 del 15 de Julio de 1987. Jurisprudencia del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, BID/INTAL, Buenos Aires-Argentina, 1994, Tomo I, pág. 90) y más tarde lo ha reiterado en múltiples sentencias”.*

## 6. MEDIDA OBJETO DE ANÁLISIS

### 6.1. Descripción del Decreto 0170 de 2026

- [52] Mediante Decreto número 0170 de 2026, publicado en el Diario Oficial Edición 53.408 de 23 de febrero de 2026, la República de Colombia dispuso establecer a partir del 24 de febrero de 2026 “aranceles recíprocos equivalentes al 30% ad-Valorem a productos importados desde la República del Ecuador, y se toman medidas de restricción al ingreso de mercancías provenientes y originarias de Ecuador por razones de seguridad nacional de la República de Colombia”<sup>22</sup>.
- [53] El referido Decreto establece dos tipos de medidas: una medida arancelaria; y, según el propio Decreto, medidas “restrictivas al ingreso de mercancías”. La parte resolutive del Decreto 0170, indica lo siguiente:

*“Artículo 1°. Imposición de arancel recíproco. Impóngase un arancel equivalente a un gravamen del 30% a los siguientes productos provenientes y originarios de la República del Ecuador relacionados en las siguientes 23 partidas arancelarias, desagregadas en 73 subpartidas:*

<sup>21</sup> Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Sentencia de 21 de julio de 1999 del Proceso No. 7-AI-98. Publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena. N° 490 del 04 de octubre de 1999.

<sup>22</sup> Expediente SG/DGCOM/RES-GRAV/002, folio 000088.



*Artículo 2°. Restricción al ingreso de mercancías proveniente de Ecuador por las Direcciones Seccionales de Impuestos y Aduanas de Ipiales y de Puerto Asís. Las mercancías clasificables en las siguientes subpartidas no podrán ingresar bajo ningún régimen aduanero por los cruces de frontera terrestres de las jurisdicciones de las Direcciones Seccionales de Impuestos y Aduanas de Ipiales y de Puerto Asís.*

*Artículo 3°. Restricción al ingreso de mercancías utilizadas en la producción de Fentanilo. Las mercancías usadas en la producción de fentanilo clasificables en las siguientes partidas arancelarias no podrán ingresar bajo ningún régimen aduanero por los cruces de frontera terrestres de las jurisdicciones de las Direcciones Seccionales de Impuestos y Aduanas de Ipiales y de Puerto Asís.*

*Artículo 4°. Incumplimiento de la restricción de ingreso. El incumplimiento de las medidas previstas en los artículos 1°, 2° y 3° del presente decreto dará lugar a la aprehensión de las mercancías y del medio de transporte en que estén siendo transportadas de acuerdo con lo previsto en el numeral 1 del artículo 69 del Decreto Ley 920 de 2023 o aquel que lo modifique, adicione o sustituya, y a la aplicación de las sanciones a las que haya a lugar, sin posibilidad de subsanar mediante declaración de legalización o de reembarcar.*

*Artículo 5°. Vigencia. El presente decreto entrará en vigencia a partir del día siguiente a su publicación en el Diario Oficial”.*

- [54] Respecto al ámbito de aplicación del Decreto 0170, el artículo 1 señala que el arancel del 30% comprende a 23 partidas arancelarias, desagregadas en setenta y tres (73) subpartidas. Información que se detalla en la Tabla No. 1.
- [55] Por su parte, el artículo 2 se refiere a la “*Restricción al ingreso de mercancías proveniente de Ecuador por las Direcciones Seccionales de Impuestos y Aduanas de Ipiales y de Puerto Asís*”, abarcando a treinta (30) subpartidas arancelarias.
- [56] El artículo 3 del Decreto establece una “*Restricción al ingreso de mercancías utilizadas en la producción de Fentanilo*”, disponiendo que tres (3) subpartidas arancelarias no podrán ingresar por los cruces de frontera terrestre ubicados en las jurisdicciones de las Direcciones Seccionales de Impuestos y Aduanas de Ipiales y de Puerto Asís.

**Tabla No. 1**  
**Ámbito de aplicación del Decreto 0170 de 2026**

Medida	Número de Subpartidas*
Arancel recíproco 30%	73
Restricción Aduanas Ingreso	30
Restricción Aduanas Ingreso FENTANILO	3
<b>Total Subpartidas</b>	<b>106</b>

\*Existen 9 subpartidas a las cuales se aplica tanto el arancel recíproco como la restricción de aduanas de ingreso (arroz, frijol y banano)

Fuente: SICEXT.

Elaboración: SGCAN.

- [57] Por otra parte, en la Tabla No. 2, se visualizan aquellas subpartidas que, según el referido Decreto, estarían incluidas tanto en la medida contenida en el artículo 1, relativa al “arancel recíproco”, como en la medida del artículo 2, referida a la “restricción ingreso mercancías”.



**Tabla No. 2**  
**Subpartidas según Decreto 0170 de 2026 con doble medida**

ubpartida	Descripción de la mercancía	Medida Decreto 0170
0713339900	- - - - Los demás	Arancel recíproco
		Restricción aduanas
0713359000	- - - Los demás	Arancel recíproco
		Restricción aduanas
0803101000	- - Frescos	Arancel recíproco
		Restricción aduanas
0803102000	- - Secos	Arancel recíproco
		Restricción aduanas
0803901200	- - - Bocado (manzanito, orito) (Musa acuminata)	Arancel recíproco
		Restricción aduanas
1006101000	- - Para siembra	Arancel recíproco
		Restricción aduanas
1006300010	- - De grano corto o mediano (largo inferior a 6 mm y espesor inferior a 2,5 mm)	Arancel recíproco
		Restricción aduanas
1006300090	- - Los demás	Arancel recíproco
		Restricción aduanas
1006400000	- Arroz partido	Arancel recíproco
		Restricción aduanas

Fuente: SICEXT.

Elaboración: SGCAN.

- [58] Por último, el artículo 4 del mencionado Decreto establece una disposición aplicable en caso de incumplimiento de lo previsto en los anteriores 3 artículos, disponiendo que su inobservancia dará lugar a la aprehensión de mercancías y del medio de transporte.

## 7. NORMAS APLICABLES

### 7.1. SOBRE EL PROGRAMA DE LIBERACIÓN

- [59] La Comunidad Andina, integrada por el Estado Plurinacional de Bolivia, la República de Colombia, la República del Ecuador y la República del Perú, es un acuerdo de integración subregional, con más de 56 años de existencia, cuyos objetivos tienen la finalidad, según el inciso 3 del artículo 1 del Acuerdo de Cartagena, de procurar un mejoramiento persistente de la calidad de vida de la población andina.
- [60] Para el logro de sus objetivos, el literal d) del artículo 3 del Acuerdo de Cartagena dispone que se emplearán como mecanismos y medidas, entre otros, el Programa de Liberación del intercambio comercial.
- [61] De acuerdo con la jurisprudencia del TJCAN en el Proceso 118-AI-2003<sup>23</sup>, el “Programa de Liberación, es considerado como uno de los instrumentos fundamentales para alcanzar los objetivos del Acuerdo. En efecto, el objetivo final del proceso de integración subregional, orientado a la formación de un mercado común latinoamericano, a que se refiere el artículo 1 del Acuerdo de Cartagena, presupone la adopción de medidas que apunten hacia la liberalización del intercambio comercial. Solamente de esta forma podrá pensarse en lograr que mediante la cooperación comunitaria alrededor de la liberación del comercio se tienda al desarrollo económico, equilibrado, armónico y compartido de los Países Miembros. Podría decirse que en este sentido el Tratado de Integración Subregional Andino propugna por la solidaridad económica como fuente de las obligaciones jurídicas internacionales de los países que la conforman”.

<sup>23</sup> Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Sentencia del 14 de abril de 2005, proferida en el Proceso 118-AI-2003. Publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 1206 del 13 de junio de 2005.



- [62] En ese sentido, es importante traer a colación lo señalado por el TJCAN en su sentencia del Proceso 02-AI-2020<sup>24</sup>, en el cual se resalta la importancia del Programa de Liberación:

*“3.3.4. El Programa de Liberación de bienes sustenta la existencia de un área de libre comercio en el mercado subregional andino, en el que los productos originarios de los Países Miembros circulan libremente sin pagar aranceles en un mercado ampliado, lo que incrementa el poder de elección de los consumidores andinos, pues al interior de dicho mercado tiene la oportunidad de elegir entre una mayor variedad de bienes provenientes de los diferentes rincones de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, lo que a vez incrementa la competencia y el bienestar de los mencionados consumidores, quienes pueden tener a su alcance productos a menores precios y de mejor calidad.*

*3.3.5 El aprovechamiento de un área de libre comercio requiere optimizar la integración física, especialmente a través de la facilitación del transporte de mercancías entre los Países Miembros. (...)*

*3.3.10 Si bien son muchas las formas en las cuales los ciudadanos andinos pueden ser partícipes directos del proceso de integración y percibir de manera inmediata sus beneficios, no cabe duda de que la posibilidad de circular libremente en el territorio comunitario es una de las más emblemáticas y constituye uno de los principales logros del proceso integrador.”*

- [63] Asimismo, en su sentencia del Proceso 01-AN-2014<sup>25</sup>, ese Honorable Tribunal añadió:

*“3.2.5. Conforme al Artículo 72 del Acuerdo de Cartagena, el Programa de Liberación tiene por objeto eliminar los gravámenes y restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier país miembro. En ese sentido, el Artículo 73 de la misma norma le otorga carácter automático e irrevocable, precisando que comprende la universalidad de los productos, salvo las disposiciones de excepción que se establezca, a fin de llegar a su liberación total en los plazos y modalidades estipuladas.”* [énfasis añadido]

- [64] En esa medida, el Programa de Liberación se sustenta en el principio básico de la libre circulación de mercancías, dispuesto en el artículo 72 del Acuerdo de Cartagena. Es así como tiene por objeto eliminar los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier País Miembro. Asimismo, se sustenta en otros principios dispuestos en el artículo 76 del Acuerdo de Cartagena, como lo son su carácter automático, irrevocable y universal<sup>26</sup>.

- [65] En ese contexto, el Acuerdo de Cartagena entiende por gravamen los derechos aduaneros o cualquier otro recargo de efectos equivalentes, sean de carácter fiscal, monetario o cambiario, que incidan sobre las importaciones. El TJCAN en el Proceso 12-AN-99<sup>27</sup>, ha indicado que:

<sup>24</sup> Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Sentencia del 17 de julio de 2023, proferida en el Proceso 02-AI-2020. Publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 5250 del 18 de julio de 2023.

<sup>25</sup> Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Sentencia del 19 de enero de 2017, proferida en el Proceso 01-AN-2014. Publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 2922 del 8 de febrero de 2017.

<sup>26</sup> “**Artículo 76.** - El Programa de Liberación será automático e irrevocable y comprenderá la universalidad de los productos, salvo las disposiciones de excepción establecidas en el presente Acuerdo, para llegar a su liberación total en los plazos y modalidades que señala este Acuerdo.”.

<sup>27</sup> Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Sentencia del 24 de septiembre de 1999, proferida en el Proceso 12-AN-99. Publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 520 del 20 de diciembre de 1999.



*“Lo primero que debe destacar El Tribunal, en cuanto a la definición del concepto de gravamen que hace la norma comunitaria, es que ella no corresponde al criterio técnico tributario que lo restringe al campo de los impuestos, sino que cubre una generalidad de situaciones y dominios que trascienden el ámbito de la tributación, para cobijar bajo su manto todas aquellas situaciones con las cuales se pretenda recargar el valor de las importaciones que, por estar realizándose dentro de una zona de libre comercio, no deben gravarse con suma alguna derivada del hecho mismo de la importación, a no ser que se trate del cobro de los servicios que, directamente relacionados con tal hecho, deba sufragar el importador como contraprestación por tales servicios, generalmente constituidos por operaciones de descargue, estiba y desestiba, utilización de puertos y hangares, bodegajes, trámites concernientes al levante de las mercancías y demás usuales dentro del comercio internacional de bienes.”*

*Nótese cómo la definición legal no restringe el concepto de gravámenes a los derechos aduaneros sino que lo amplía, de una manera bien generosa, a “cualesquier otros recargos de efectos equivalentes”, sin importar que tales recargos tengan tal o cual denominación, ni tampoco su naturaleza, que bien puede ser de carácter fiscal, de carácter monetario o de carácter cambiario y cuyo único condicionante es que incidan sobre las importaciones, encareciéndolas o dificultándolas.*

(...)” [énfasis añadido]

- [66] En ese contexto, en relación con la única excepción al concepto de gravamen, el TJCAN ha señalado en el Proceso 12-AN-1999<sup>28</sup>, que:

*“(…) es entendible para el Tribunal comunitario que el concepto de gravamen, tal como lo considera el Acuerdo de Cartagena, sólo tenga en la práctica, una excepción, cual es la referente a las tasas y recargos análogos, los cuales no quedan comprendidos dentro de dicho concepto pero con la condición ineluctable de que tales tasas o recargos correspondan al costo aproximado de los servicios que se le prestan al importador, en relación con el hecho mismo de la importación.”*

(...)

***Son éstos, las “tasas” o “recargos análogos”, los que considera no comprendidos dentro del concepto de gravámenes, el artículo 72 del Acuerdo de Cartagena y por tanto, los únicos permitidos a los Países miembros sin que constituyan violación al programa de liberación.*** [énfasis añadido]

- [67] Por otra parte, en relación con el concepto de restricciones de todo orden, el TJCAN en el Proceso 022-IP-2014<sup>29</sup>, ha manifestado que:

*“Esto nos lleva a la conclusión de que una medida de cualesquier orden que disminuya, limitando y modificando una situación actual en detrimento del comercio interandino, salvo los casos de excepción previstos, constituye una restricción al Programa de Liberación del Acuerdo de Cartagena (...) concepto*

<sup>28</sup> Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Sentencia del 24 de septiembre de 1999, proferida en el Proceso 12-AN-99. Publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 520 del 20 de diciembre de 1999.

<sup>29</sup> Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Sentencia del 14 de mayo de 2014, proferida en el Proceso 022-IP-2014. Publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 2356 del 1 de julio de 2014.



*que fuera ratificado dentro del Proceso 3-AI-96 ya citado: ‘Por medida restrictiva se entiende cualquier acto imputable a una autoridad pública con efecto limitativo sobre las importaciones o en hacerlas más difíciles, o más costosas que los bienes de producción nacional. Las medidas administrativas pueden incluir desde la imposición de precios fijos mínimos o máximos menos favorables para los productos importados, de manera que creen obstáculos a los flujos de importaciones, hasta las limitaciones directas a las importaciones’.*

- [68] Teniendo presente lo expuesto, de acuerdo con la normativa andina y la jurisprudencia del TJCAN, se identifican dos criterios para determinar si una medida puede ser calificada como restricción al comercio intracomunitario y, por ende, contraria al Programa de Liberación.
- [69] En primer lugar, corresponde analizar si los efectos de la medida en cuestión impiden, suspenden o prohíben el acceso de las importaciones procedentes u originarias de un País Miembro. En segundo lugar, debe evaluarse si la medida, aun cuando no prohíba dichas importaciones, las dificulta, encarece o hace más onerosa la operación de importación de productos de procedencia u origen andino.
- [70] En esa línea, el TJCAN ha señalado, entre otros, en el Proceso 3-AI-97<sup>30</sup>, lo siguiente:

*“Un obstáculo o impedimento a la importación libre de mercancías que se salga del objeto específico de las medidas de excepción, dirigiéndose a imposibilitar injustificadamente la importación de un determinado producto o a hacer la importación más difícil o más costosa, puede reunir las características de restricción al comercio, y más aún cuando una medida tiene carácter discriminatorio (...).”*  
(Subrayado fuera del texto).

- [71] Adicionalmente, el TJCAN en su sentencia en el Proceso 02-AN-98<sup>31</sup>, ha precisado que la calificación de una medida como restrictiva no depende de su naturaleza, sea esta definitiva o preparatoria, en los siguientes términos:

*“El carácter definitivo o preparatorio de un acto interno no es decisivo para calificar una medida como restricción al comercio, sino más bien el efecto restrictivo que eventualmente pudiere producir, en las importaciones presentes o futuras”.*

- [72] De la jurisprudencia citada se desprende que, para que una medida califique como restricción en los términos del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, esta debe producir, como efecto: (i) impedir, suspender o prohibir las importaciones de origen andino; o (ii) dificultar, encarecer o hacer más onerosa la operación de importación de dichos productos.
- [73] En cuanto a las excepciones del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, el TJCAN dentro del Proceso 01-AN-2014<sup>32</sup>, desarrolló las consideraciones para justificar la excepcionalidad de una medida. En ese sentido, señaló lo siguiente:

*“En ese orden de ideas, este Tribunal considera que para que una medida adoptada por un país miembro[sic] se justifique como una excepción de las previstas en el segundo párrafo del Artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, debe cumplir, de manera concurrente, con los siguientes requisitos:*

<sup>30</sup> Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Sentencia del 8 de diciembre de 1998, proferida en el Proceso 03-AI-97. Publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 410 del 24 de febrero 1999.

<sup>31</sup> Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Sentencia del 2 de junio de 2000, proferida en el Proceso 02-AN-98. Publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 588 del 2 de agosto de 2000.

<sup>32</sup> Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Sentencia del 19 de enero de 2017, proferida en el Proceso 01-AN-2014. Publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 2922 del 8 de febrero de 2017.



- a) *La finalidad de la medida debe fundamentarse en alguna de las excepciones (taxativamente) previstas en el segundo párrafo del Artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, las que deben ser interpretadas de manera restrictiva.*
- b) *La medida debe ser idónea para cumplir la mencionada finalidad.*
- c) *La medida debe ser necesaria (o insustituible); es decir, no debería haber otra medida menos lesiva o gravosa al comercio subregional andino que podría cumplir con la mencionada finalidad.*
- d) *La medida deber ser proporcional; esto es, que sus beneficios son superiores a sus costos, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo.*
- e) *La medida no debe de ser discriminatoria.” [énfasis añadido]*

- [74] En conclusión, el Programa de Liberación de la Comunidad Andina constituye un pilar esencial para la integración subregional, orientado a la formación de un mercado común latinoamericano que propicie el desarrollo económico equilibrado y armónico de los Países Miembros. Su fundamento jurídico se encuentra en los artículos 72, 73 y 76 del Acuerdo de Cartagena, los cuales establecen que la liberación de comercio debe ser automática, irrevocable y universal, garantizando la libre circulación de mercancías originarias de los Países Miembros sin gravámenes ni restricciones indebidas.
- [75] La jurisprudencia del TJCAN ha clarificado que el concepto de gravamen trasciende los simples derechos aduaneros, incluyendo cualquier recargo que encarezca o dificulte la importación de productos andinos, cuya única excepción son las tasas o los recargos análogos, mientras que las restricciones abarcan medidas de cualquier orden que limiten, suspendan o encarezcan el comercio intracomunitario. Asimismo, se han establecido criterios precisos para determinar la excepcionalidad de una medida en el caso de restricciones, exigiendo que cumpla los principios de finalidad, idoneidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación.
- [76] En atención a lo previsto en el Acuerdo de Cartagena, los criterios desarrollados por el TJCAN y a la información que cursa en el expediente del presente procedimiento, corresponde evaluar si las medidas objeto de investigación constituyen un gravamen o restricción que genere una violación del Programa de Liberación previsto en el Acuerdo de Cartagena.

## 7.2 DE LOS ARTICULOS 72, 73, 74, 76 Y 77 DEL ACUERDO DE CARTAGENA

- [77] Conforme a la solicitud presentada por la República del Ecuador, la información suministrada por la República de Colombia, y las medidas impuestas mediante Decreto 0170, corresponde a la SGCAN efectuar la correspondiente evaluación y expedir su pronunciamiento con arreglo a lo dispuesto en los artículos 72, 73, 74, 76 y 77 del Acuerdo de Cartagena, relativos al *Programa de Liberación*.
- [78] Debe señalarse que, de acuerdo con la solicitud de la República del Ecuador, la evaluación de la SGCAN respecto de las medidas contenidas en el Decreto 0170, serán analizadas tanto en su presunto carácter de gravamen, como de restricción.
- [79] En ese sentido, es preciso señalar que, al suscribir el Acuerdo de Cartagena, los Países Miembros se comprometieron a desarrollar e implementar un Programa de Liberación orientado a eliminar las barreras de todo origen respecto al comercio intrarregional. Así, en el artículo 72 de la norma fundacional se dispuso que, “[e]l programa de Liberación de bienes tiene por objeto eliminar los gravámenes y las restricciones de todo origen que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier País Miembro”.



[80] A su turno, en el artículo 73 se definió lo que debe entenderse por “gravámenes” y “restricciones de todo orden”, a los efectos del Acuerdo de Cartagena. Con relación a estos conceptos, la norma andina fundamental establece lo siguiente:

*“Se entenderá por ‘gravámenes’ los derechos aduaneros y cualesquier otros recargos de efectos equivalentes, sean de carácter fiscal, monetario o cambiario, que incidan sobre las importaciones. No quedarán comprendidos en este concepto las tasas y recargos análogos cuando correspondan al costo aproximado de los servicios prestados.*

*Se entenderá por “restricciones de todo orden” cualquier medida de carácter administrativo, financiero o cambiario, mediante la cual un País Miembro impida o dificulte las importaciones, por decisión unilateral. (...)”.*

[81] Cabe señalar que, en la respuesta de la República de Colombia, se argumentó que “[e]l Decreto 170 de 2026 no es un gravamen ni una restricción, en tanto se enmarca en la excepción establecida en el artículo 73 b) del AC, y de hecho se trata de una medida destinada a salvaguardar la seguridad nacional de Colombia conculcada por los aranceles unilaterales e ilegales impuestos por Ecuador”<sup>33</sup>. Asimismo, la República de Colombia señaló que el “arancel recíproco” cumpliría con el estándar jurisprudencial establecido por el TJCAN para la aplicación del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, esto es, según su criterio, que la medida sería:

- a. Idónea.
- b. Insustituible.
- c. Proporcional.
- d. No discriminatoria.

[82] En este contexto, sobre la medida arancelaria establecida en el artículo 1 del Decreto 0170, la República de Colombia señala que esta corresponde a un **“arancel recíproco” equivalente a un gravamen del 30%**.

[83] Sobre la medida del artículo 2 del Decreto 0170, definida como “Restricción al ingreso”, la República de Colombia señala que la citada norma establece que “[no] quedarán comprendidas en este concepto la adopción y el cumplimiento de medidas destinadas a la:

- a) *Protección de la moralidad pública;*
- b) *Aplicación de leyes y reglamentos de seguridad;*
- c) *Regulación de las importaciones o exportaciones de armas, municiones y otros materiales de guerra y, en circunstancias excepcionales, de todos los demás artículos militares, siempre que no interfieran con lo dispuesto en tratados sobre libre tránsito irrestricto vigentes entre los Países Miembros;*
- d) *Protección de la vida y salud de las personas, los animales y los vegetales;*
- e) *Importación y exportación de oro y plata metálicos;*
- f) *Protección del patrimonio nacional de valor artístico, histórico o arqueológico; y*
- g) *Exportación, utilización y consumo de materiales nucleares, productos radiactivos o cualquier otro material utilizable en el desarrollo o aprovechamiento de la energía nuclear.”*

[84] Asimismo, la República de Colombia en su contestación manifiesta que la medida contenida en el artículo 2 del Decreto 0170 “no constituye una prohibición al comercio comunitario sino un mecanismo de canalización del ingreso de hacia puntos donde el

<sup>33</sup> Expediente SG/DGCOM/RES-GRAV/002, folio 000351.



*Estado colombiano contaría con capacidad operativa efectiva para ejercer inspección, vigilancia y control.*<sup>34</sup>.

- [85] Además, argumenta que *“el objeto material de protección es la sanidad agropecuaria, la inocuidad alimentaria y, por vía de estas, la vida y salud de las personas, los animales y los vegetales, en el sentido del literal d) del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena...”*<sup>35</sup>.
- [86] Es preciso señalar que el artículo 74 del Acuerdo de Cartagena dispuso que es la SGCAN, de oficio o a petición de parte, el órgano comunitario competente para determinar si una medida adoptada unilateralmente por un País Miembro debe considerarse como gravamen o restricción, o si podía considerarse como una excepción contemplada en el citado artículo 73.
- [87] En este contexto, dado que en el mismo Decreto 0170 concurren dos medidas, a continuación, se procederá a analizar, en primer lugar, la medida denominada “arancel recíproco” del 30%, para, en segundo lugar, abordar la referida a las “restricciones al ingreso de mercancías”.

## 8. ANÁLISIS DE LA SGCAN

### 8.1 SOBRE LA CALIFICACIÓN COMO GRAVAMEN

- [88] Sobre la base de los antecedentes del caso, los descargos de la República de Colombia, así como los comentarios y las pruebas recabadas por la SGCAN; y con el objeto de determinar si el “arancel recíproco” constituye un gravamen a las importaciones andinas, se procederá a realizar el siguiente análisis:
- Si el “arancel recíproco” constituye un derecho aduanero o un recargo de efectos equivalentes, sea de carácter fiscal, monetario o cambiario.
  - La incidencia del “arancel recíproco” sobre las importaciones intracomunitarias.
- [89] Para tal efecto, en primer lugar, se expondrán los argumentos formulados por las partes intervinientes en el procedimiento y, posteriormente, se presentará el análisis respectivo de la SGCAN.
- [90] Corresponde, señalar que el TJCAN, en el Proceso 1-AI-97<sup>36</sup>, se ha pronunciado sobre el principio de libre circulación de mercancías en la Comunidad Andina, al destacar *“la libertad esencial de circulación de mercancías como parámetro de primer orden para el avance de la integración a nivel andino y latinoamericano”* y ha indicado que ese principio *“se desprende no sólo del Capítulo V sobre Programa de Liberación, sino fundamentalmente de los objetivos esenciales del Acuerdo establecidos en los artículos 1 y 3 del Tratado”*.
- [91] En ese contexto, el TJCAN ha resaltado que, en principio, en una zona de libre comercio no deben gravarse las importaciones, por ningún motivo, a no ser que se trate del cobro de servicios prestados por actividades directamente vinculadas a las operaciones de importación. Así, en el Proceso 12-AN-99<sup>37</sup>, dicho órgano jurisdiccional ha indicado que:

<sup>34</sup> Expediente SG/DGCOM/RES-GRAV/002, folios 000357 y 000358

<sup>35</sup> Expediente SG/DGCOM/RES-GRAV/002, folio 000358.

<sup>36</sup> Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Sentencia del 11 de diciembre de 1997. Proceso 1-AI-97, publicado en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 329 del 9 de marzo de 1998.

<sup>37</sup> Proceso 12-AN-99, publicado en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 520 del 20 de diciembre de 1999. Acción de Nulidad interpuesta por la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CORPEI) contra las Resoluciones N° 139 del 14 de octubre de 1998 y N° 179 del 14 de enero de 1999, expedidas por la Secretaría General de la Comunidad Andina.



*“Lo primero que debe destacar El Tribunal, en cuanto a la definición del concepto de gravamen que hace la norma comunitaria, es que ella no corresponde al criterio técnico tributario que lo restringe al campo de los impuestos, sino que cubre una generalidad de situaciones y dominios que trascienden el ámbito de la tributación, para cobijar bajo su manto todas aquellas situaciones con las cuales se pretenda recargar el valor de las importaciones que, por estar realizándose dentro de una zona de libre comercio, no deben gravarse con suma alguna derivada del hecho mismo de la importación, a no ser que se trate del cobro de los servicios que, directamente relacionados con tal hecho, deba sufragar el importador como contraprestación por tales servicios, generalmente constituidos por operaciones de descargue, estiba y desestiba, utilización de puertos y hangares, bodegajes, trámites concernientes al levante de las mercancías y demás usuales dentro del comercio internacional de bienes.”*

*Nótese cómo la definición legal no restringe el concepto de gravámenes a los derechos aduaneros sino que lo amplía, de una manera bien generosa, a “cualesquier otros recargos de efectos equivalentes”, sin importar que tales recargos tengan tal o cual denominación, ni tampoco su naturaleza, que bien puede ser de carácter fiscal, de carácter monetario o de carácter cambiario y cuyo único condicionante es que incidan sobre las importaciones, encareciéndolas o dificultándolas*

*(...)*

*Es perfectamente entendible para El Tribunal el empeño del legislador andino en prevenir cualquier intento de desviación, que utilizando la vía de los recargos monetarios, cualquiera fuere su naturaleza, su propósito y su destinación, pudieran realizar los Países Miembros, desnaturalizando con ello el programa de liberación que es, por cierto, (...) uno de los fines propios del Acuerdo de Integración Subregional.” [énfasis añadido]*

- [92] En ese sentido, como ya ha sido analizado anteriormente, la aplicación de la figura del complemento indispensable no tiene asidero en el presente caso como lo pretende la República de Colombia, toda vez que, a través de su aplicación se busca: (i) trasladar indebidamente normas del régimen de servicios al de bienes; (ii) desconocer el carácter exhaustivo de las excepciones previstas en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena; y, (iii) contradecir los principios de liberalización y primacía del derecho comunitario andino.

- **Argumentos de la República del Ecuador**

- [93] En la solicitud presentada por la República del Ecuador, se señala, entre otros aspectos, que *“El Decreto 170 configura un arancel obligatorio y restricciones materiales de acceso, lo que lo convierte en una disposición incompatible con el Programa de Liberación y con el principio de libre circulación de mercancías en la Subregión...”*.
- [94] Además, señala que la República de Colombia adoptó los “aranceles recíprocos”, *por protección de la producción nacional a los acuerdos, convenios y tratados suscritos y vigentes para Colombia*, lo que significaría, según el solicitante, un reconocimiento expreso de *“que la finalidad de la medida es proteger su producción nacional frente a las importaciones. Este es, precisamente, el propósito clásico de los aranceles: crear una ventaja competitiva para los productores locales mediante el encarecimiento de los productos importados...”*.



- [95] Continúan señalando que, “...[el] decreto presenta el arancel del 30% como una medida recíproca, destinada a contrarrestar los efectos de la medida ecuatoriana. Esta lógica de reciprocidad es propia de las represalias comerciales, no de las excepciones de seguridad nacional...”.
- [96] La República del Ecuador hace mención del informe que presentaron como prueba número 2) y contiene un análisis sobre la adopción del arancel recíproco y su impacto en el comercio intracomunitario, elaborado por el Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones, con base en datos del Banco Central del Ecuador. Dicho análisis señala que “*las 73 subpartidas arancelarias ecuatorianas afectadas por el arancel del 30% representaron, en el período 2023-2025, un valor promedio anual de 251.949 miles de dólares*”<sup>38</sup>.
- [97] Se señala que la medida del 30% adoptada mediante Decreto 0170, no se trataría de un ajuste técnico o de una medida aislada sobre productos marginales. “*Es un gravamen de gran calado que encarece artificialmente casi un tercio de la oferta exportable ecuatoriana hacia Colombia, distorsionando gravemente las condiciones de competencia que el Programa de Liberación busca garantizar.*”<sup>39</sup>.

- **Argumentos de la República de Colombia**

- [98] Como se ha señalado anteriormente, la República de Colombia manifestó en su respuesta que el “arancel recíproco” debe considerarse como una medida comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena. Asimismo, señaló que dicha medida “*pretende salvaguardar la seguridad nacional de Colombia en el ámbito del comercio internacional, para lo cual bien puede invocarse el artículo 73 b) del Acuerdo de Cartagena o, de manera subsidiaria, en aplicación del principio de complemento indispensable, el artículo 11.3 de la Decisión Andina 439.*”<sup>40</sup>.
- [99] En opinión de la República de Colombia, el “arancel recíproco” se trataría “*de una medida que busca evitar un perjuicio irremediable a productos nacionales que compiten con productos ecuatorianos en el mercado intrasubregional andino, lo que constituye un asunto de seguridad nacional*”<sup>41</sup>, por lo que no debería entenderse como una contramedida.
- [100] La República de Colombia argumentó adicionalmente la existencia de un escenario de tensión en las relaciones bilaterales entre ambos países, así como una presunta negativa de la República del Ecuador a entablar negociaciones. Además, sostiene que “*uno de los intereses esenciales de seguridad nacional de Colombia es evitar la quiebra de su sector productivo. Las medidas tomadas por Ecuador a través de sus resoluciones SENA E SENA E-2026-0006-RE; SENA E SENA E-2026-0017-RE y SENA E-SENA E-2026-0031-RE, generaron una afectación significativa a los exportadores colombianos que derivan su sustento de exportar mercancías a Ecuador. Así mismo, resultan perjudicados los productos colombianos que compiten con los productos ecuatorianos, en los mercados de ambos países, en condiciones de desigualdad.*”<sup>42</sup>.
- [101] La República de Colombia precisa que, en caso de no responder “*de forma proporcional y de conformidad con los estándares aplicables bajo el Acuerdo de Cartagena y el GATT, por lo menos 606 sectores de la economía colombiana se verían en riesgo de quiebra por cuenta de los aranceles de Ecuador*”<sup>43</sup>.

<sup>38</sup> Expediente SG/DGCOM/RES-GRAV/002, folio 000012.

<sup>39</sup> Expediente SG/DGCOM/RES-GRAV/002, folio 000014.

<sup>40</sup> Expediente SG/DGCOM/RES-GRAV/002, folio 000352.

<sup>41</sup> Expediente SG/DGCOM/RES-GRAV/002, *Ibidem*.

<sup>42</sup> Expediente SG/DGCOM/RES-GRAV/002, folio 000354.

<sup>43</sup> Expediente SG/DGCOM/RES-GRAV/002, folio 000355.



[102] En relación con la medida del “arancel recíproco”, la República de Colombia presentó un análisis según el cual dicha medida *“cumpliría con el estándar jurisprudencial de la TJCAN frente a la aplicación del artículo 73, toda vez que la medida es (i) idónea, pues cumple con el propósito de evitar la materialización de un perjuicio irremediable sobre productores colombianos; (ii) insustituible, pues no existe medida alternativa que permita competir en igualdad de condiciones a los productores colombianos y evitar causarles un perjuicio irremediable (iii) proporcional, pues no excede el gravamen arancelario impuesto por Ecuador, y (iv) no es discriminatoria, en tanto los aranceles no se imponen de manera horizontal a todos los países de la CAN, sino solamente a aquel que está causando perjuicio a productores colombianos con sus medidas”*<sup>44</sup>.

- **Visitas de Verificación**

[103] Con fecha 19 de marzo de 2026, mediante comunicación SG/E/DGCOM/497/2026, la SGCAN notificó a la República de Colombia su intención de realizar visitas de verificación en el marco del presente caso. El objetivo de dichas visitas fue recopilar información adicional que permitiera evidenciar los impactos argumentados por la República de Colombia como consecuencia del establecimiento de la tasa de seguridad del 50%, aplicada por la República del Ecuador a las importaciones provenientes de Colombia.

[104] Se solicitó a la República de Colombia realizar las coordinaciones necesarias a fin de contar con el acompañamiento de funcionarios que puedan proporcionar la información requerida por la SGCAN. En la citada comunicación se adjuntó el cronograma de visitas, que incluía las fechas propuestas, el lugar de visita y el objetivo de cada reunión<sup>45</sup>.

[105] La SGCAN mediante comunicación SG/E/DGCOM/500/2026, de 19 de marzo de 2026, notificó a la República del Ecuador su intención de realizar visitas de verificación con un objetivo similar al notificado a la República de Colombia. Dichas visitas se realizarían el 23 de marzo de 2026 en el Centro Binacional de Atención en Frontera de San Miguel (CEBAF).

- **Desarrollo de las visitas**

[106] Como se ha señalado, funcionarios de la SGCAN realizaron visitas de verificación *in situ* en ambos países, con el propósito de recopilar información adicional que permitiera evidenciar los impactos generados y argumentados por la República de Colombia como consecuencia de la implementación de la medida ecuatoriana consistente en la aplicación de una tasa de control equivalente al 50%.

- **Visita a la República del Ecuador**

[107] La visita llevada a cabo en la República del Ecuador se realizó el 23 de marzo de 2026, en las instalaciones del CEBAF San Miguel. La reunión contó con la presencia de funcionarios de diversas instituciones ecuatorianas, y estuvo representada el Director Distrital del Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador (SENAE). Entre las entidades presentes destacaron el SENAE, los Ministerios de Relaciones Exteriores, del Interior, y de Producción, Comercio Exterior e Inversiones, junto con autoridades militares y policiales fronterizas.

[108] Durante la visita, se constató, entre otras cosas, el cierre total del paso fronterizo en el Puente San Miguel, el cual se encontraba restringido mediante vallas metálicas. El cruce de la delegación de funcionarios de la SGCAN fue posible gracias a una autorización

<sup>44</sup> Expediente SG/DGCOM/RES-GRAV/002, *Ibidem*.

<sup>45</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000203.



especial, gestionada por las autoridades ecuatorianas, otorgada específicamente en el marco de la investigación conducida por la SGCAN.

- **Visita a la República de Colombia**

[109] Las visitas programas en la República de Colombia tuvieron como finalidad recopilar información que permita evidenciar los impactos argumentados por la República de Colombia, derivados del establecimiento de la tasa de seguridad, aplicada por la República del Ecuador, así como aquellos relacionados al Decreto colombiano Nro. 0170 de 2026.

[110] Para cumplir con dicho objetivo, la SGCAN programó reuniones con las siguientes instituciones:

- a. Gobernación del Putumayo y Cámara de Comercio del Putumayo.
- b. Cámara Colombo Ecuatoriana.
- c. Asociación Nacional de Comercio Exterior (ANALDEX).
- d. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

- **Reunión con la Gobernación y la Cámara de Comercio del Putumayo<sup>46</sup>**

[111] La reunión se realizó en la ciudad de Puerto Asís, el 25 de marzo de 2026, con la Cámara de Comercio del Putumayo, y, de manera virtual, con el Gobernador del Putumayo, la Secretaria de Competitividad y Productividad y el Secretario de la Gobernación del Putumayo.

[112] Los principales elementos señalados por los participantes se resumen a continuación:

- a. Los argumentos de seguridad invocados para la adopción de la medida por parte de la República del Ecuador carecerían de sustento, dado que el año 2025 fue considerado el año más seguro para el departamento del Putumayo.
- b. Se señaló que existiría una afectación a lo largo de toda la cadena de comercio en la zona, que incluiría a los operadores turísticos y, de manera particular, a las personas colombianas residentes al otro lado de la frontera, quienes se han visto limitadas por las restricciones en este paso fronterizo.
- c. Se destacó que los Municipios de Valle del Guamuez y Bajo Putumayo mantienen una alta dependencia de la dinámica económica ecuatoriana, especialmente debido a la visita frecuente de nacionales de ese país, lo cual constituye un factor determinante para la actividad comercial y turística de la región.
- d. Se expuso la situación vinculada a la movilidad humana, destacando la existencia de más de 100 niños en edad escolar que enfrentan dificultades en el acceso regular a la educación como consecuencia de las restricciones al tránsito fronterizo.
- e. Se señaló, además, la presión que enfrentan los servicios de salud en la provincia de Sucumbíos, así como las limitaciones derivadas de la distancia respecto a Puerto Asís, lo cual incrementa las dificultades de acceso y atención para la población.
- f. Por parte de la Gobernación del Putumayo y de la Secretaría de Competitividad y Productividad de la Gobernación, se entregaron, en versión digital, los siguientes documentos que fueron puesto en conocimiento de los Países Miembros<sup>47</sup>:
  - Diagnóstico y afectaciones económicas y sociales derivadas del cierre del puente internacional San Miguel, Departamento del Putumayo y propuesta de declaratoria ZEIF Putumayo.

<sup>46</sup> Expediente DGC/M/GRV-RST/002/2026, Acta de Reunión, folio 000221.

<sup>47</sup> Mediante carta SG/E/DGCOM/720/2026 de 15 de abril de 2026 se trasladó la información a la República de Colombia. Expediente DGC/M/GRV-RST/002/2026, folio 000237. A los demás Países Miembros se trasladó la información mediante carta SG/E/DGCOM/721/2026 de 15 de abril de 2026. Expediente DGC/M/GRV-RST/002/2026, folio 000304.



- Informe Técnico de la Gobernación del Putumayo “Afectaciones socioeconómicas por el cierre del puente internacional San Miguel” de 12 de marzo de 2026.
- Resumen Ejecutivo: Impacto Sectorial por Cierre de Frontera

- **Reunión con la Cámara Colombo Ecuatoriana<sup>48</sup>**

[113] La reunión se desarrolló con la Directora de la Cámara Colombo-Ecuatoriana.

[114] Los principales elementos señalados por los participantes se resumen a continuación:

- a. La afectación de las medidas se extendería a la cadena logística de insumos destinados a la exportación, tales como el plástico utilizado en la floricultura y las cajas de cartón empleadas para la exportación de bananos.
- b. Las medidas evidenciarían que las alternativas distintas al transporte terrestre entre Colombia y Ecuador resultarían inviables, dado que no existen cupos disponibles en la vía marítima y los costos logísticos por vía aérea son significativamente superiores.
- c. Se indicó que uno de los efectos adversos del cierre de frontera en Ipiales – Rumichaca habría sido el incremento del contrabando en la zona fronteriza.
- d. Los departamentos del Putumayo, Nariño y Cauca consumen el arroz de origen ecuatoriano por preferencia, por lo cual debería facilitarse el ingreso de dicho producto.
- e. En el sector floricultor, las exportaciones de la República del Ecuador se ven afectadas si la República de Colombia no suministra los empaques necesarios para esta mercancía; actualmente, el abastecimiento de estos insumos se realizaría desde zona franca, por vía aérea, hacia territorio ecuatoriano.
- f. Se hizo énfasis en el detrimento de la fuerza laboral en frontera, así como en la reducción del comercio en aproximadamente un 90%, lo cual estaría afectando los ingresos de manera alarmante a la población y la afectación al sistema productivo de ambos países.

- **Reunión con la Asociación Nacional de Comercio Exterior (ANALDEX)<sup>49</sup>**

[115] La reunión se realizó en la ciudad de Bogotá, el 27 de marzo de 2026, y contó la participación del Presidente Ejecutivo y el Director de Asuntos Económicos de la Asociación Nacional de Comercio Exterior (ANALDEX).

[116] Los principales elementos señalados por los participantes se resumen a continuación:

- a. Se mencionó que desde el 24 de diciembre de 2025 se mantiene el cierre de las fronteras entre la República de Colombia y la República del Ecuador, con excepción del paso Rumichaca.
- b. Las empresas de la República de Colombia no podrían exportar debido a la tasa del 50%, en la medida que dicha tasa las excluiría del mercado ecuatoriano.
- c. Las medidas adoptadas por los dos países serían contrarias al Programa de Liberación previsto en el Acuerdo de Cartagena.
- d. Se señaló que ha realizado consultas con funcionarios de seguridad de la República de Colombia, quienes habrían manifestado que se encuentran coordinando acciones con sus homólogos de la República del Ecuador.
- e. Se indicó que enviarían información estadística sobre la adopción del Decreto 170. Asimismo, se señaló que la medida adoptada por la República de Colombia estaría afectado a cadenas productivas, como por ejemplo el sector de papel.

<sup>48</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, Acta de Reunión, folio 000225.

<sup>49</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, Acta de Reunión, folio 000232.



- **Reunión con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT)<sup>50</sup>**

[117] La reunión se llevó a cabo en la ciudad de Bogotá, el 27 de marzo de 2026, con la participación del Jefe de Asuntos Legales Internacionales de la Oficina de Asuntos Legales Internacionales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Asimismo, en la reunión se contó con la presencia de representantes del Ministerio de Agricultura de la República de Colombia.

[118] Los principales elementos señalados por los participantes se resumen a continuación:

- a. MINCIT argumentó que el sustento de la medida obedece a que las exportaciones colombianas a la República del Ecuador se reducirían en un 85,38% como consecuencia del establecimiento de una tasa del 30 % por parte de dicho país.
- b. Se señaló que el objetivo del Decreto 0170 sería mitigar el impacto de las medidas ecuatorianas, defender la estabilidad macroeconómica del país, y evitar que 606 bienes de la economía colombiana que compiten en el mercado ecuatoriano como en el mercado colombiano desaparezcan como resultado de la imposición de aranceles del 30% por parte de la República del Ecuador.
- c. Se indicó que el 96% de las aprehensiones de arroz correspondería a producto de origen ecuatoriano. Los representantes del Ministerio de Agricultura manifestaron que la existencia de inventarios en la República de Colombia podría estar asociada a la dinámica de contrabando de este producto, especialmente en la frontera de Ipiales – Rumichaca, entre otras zonas.
- d. Se sostuvo que las justificaciones para la adopción de las medidas estarían vinculadas al control del contrabando y a consideraciones sanitarias. Adicionalmente, se indicó que la adopción del arancel tuvo como finalidad permitir una competencia en condiciones de igualdad, frente a lo que denominaron “cambio de reglas de juego” en el comercio bilateral por parte de la República del Ecuador.
- e. Adicionalmente, los representantes del Ministerio de Agricultura señalaron que los pasos fronterizos irregulares o no oficiales, como es el caso de la zona de Mataje, afectan la dinámica regional principalmente en temas de movilidad humana y comercio de subsistencia.
- f. Si bien Mataje es considerado un paso oficial, se mencionó que no se encuentra habilitado para el transporte de carga pesada; no obstante, continúa siendo utilizado para el tránsito de personas, por lo que podría existir riesgo de contrabando en dicha zona.

- **Análisis de la SGCAN**

[119] De conformidad con los artículos 72 y 73 del Acuerdo de Cartagena, el *Programa de Liberación* tiene por **objeto eliminar los gravámenes de todo origen sobre las importaciones de productos andinos**. A estos efectos, se entiende por gravámenes los **derechos** aduaneros y cualquier otro recargo de efectos equivalente que incidan sobre las importaciones, sin quedar comprendidas en este concepto las tasas y recargos análogos cuando correspondan al costo aproximado de los servicios prestados.

[120] Cabe señalar que, en el Decreto 0170 no menciona que el “arancel recíproco” sea adoptado como una contraprestación de un servicio prestado; por tanto, no corresponde realizar el análisis de la excepción prevista en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena. Por el contrario, el referido Decreto señala que el arancel recíproco se adopta en los siguientes términos:

---

<sup>50</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, Acta de Reunión, folio 000229.



- a. Como una medida disuasoria en defensa de la seguridad nacional, en respuesta a la “tasa de seguridad” del 30% adoptada por la República del Ecuador.
  - b. Debido a que la “tasa de seguridad” aplicada por la República del Ecuador tendría un profundo impacto en la industria exportadora colombiana, ocasionando una alteración súbita a las condiciones de comercio bilateral, y poner en grave riesgo la economía del país.
  - c. En atención a que la medida ecuatoriana del 30% generaría una caída del 97% en las exportaciones colombianas hacia la República del Ecuador.
  - d. Dado que la medida ecuatoriana atentaría contra la seguridad nacional, resultaría necesario adoptar medidas arancelarias correctivas, con el fin de restablecer las condiciones equitativas de comercio.
- [121] Al analizar el principio de complemento indispensable se concluyó que, en el presente caso, no resulta jurídicamente viable invocar una disposición de la Decisión 439 “Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina”, como fundamento para la adopción de las medidas contempladas en el Decreto 0170.
- [122] Cabe precisar que la norma comunitaria no prevé una excepción por seguridad en la adopción de gravámenes. Como se señaló, **la única excepción contemplada por la norma andina en materia de gravámenes se refiere a las tasas y recargos análogos, siempre que estos correspondan al costo aproximado de los servicios prestados.**
- [123] Dicho esto, el análisis se centrará en determinar la incidencia que tiene el “arancel recíproco” sobre las importaciones originarias y provenientes de la República del Ecuador, a efectos de determinar si el “arancel recíproco” constituye un derecho aduanero, y en qué medida dicho arancel encarecería o dificultarían la realización de tales importaciones.
- [124] Al respecto, según la información presentada por la República de Colombia, el “arancel recíproco” del 30%, aplicado para 73 subpartidas arancelarias originarias y provenientes de la República del Ecuador, se cobraría al momento del ingreso de dichas mercancías al territorio colombiano, calculándose sobre el valor CIF de importación.
- [125] Resulta pertinente reiterar, en este punto, que el TJCAN en el Proceso 12-AN-99<sup>51</sup>, se ha pronunciado sobre lo que se considera como gravamen, resultando importante para este acápite, lo siguiente:
- Nótese cómo la definición legal no restringe el concepto de gravámenes a los derechos aduaneros sino que lo amplía, de una manera bien generosa, a “cualesquier otros recargos de efectos equivalentes”, sin importar que tales recargos tengan tal o cual denominación, ni tampoco su naturaleza, que bien puede ser de carácter fiscal, de carácter monetario o de carácter cambiario y **cuyo único condicionante es que incidan sobre las importaciones, encareciéndolas o dificultándolas** (...) [énfasis añadido]*
- [126] El anterior pronunciamiento emitido por TJCAN resulta relevante, en la medida en que define el concepto de gravamen, comprendiendo no solo los derechos aduaneros, sino también cualquier otro recargo de efecto equivalente, con independencia de su denominación o naturaleza, siempre que incida sobre las importaciones, encareciéndolas o dificultándolas. Por tanto, el análisis se centrará en demostrar si el

<sup>51</sup> Proceso 12-AN-99, publicado en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 520 del 20 de diciembre de 1999. Acción de Nulidad interpuesta por la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CORPEI) contra las Resoluciones N° 139 del 14 de octubre de 1998 y 179 del 14 de enero de 1999, expedidas por la Secretaría General de la Comunidad Andina.



“arancel recíproco” del 30%, adoptado por la República de Colombia, encarece o dificulta las importaciones provenientes de la República del Ecuador.

- [127] La norma comunitaria, en la Decisión 848<sup>52</sup>, precisa la definición de derechos de aduana, indicando que son “[l]os *derechos establecidos en los aranceles de aduana, a los cuales se encuentran sometidas las mercancías tanto a la entrada como a la salida del territorio aduanero comunitario, cuando haya lugar a ello*”<sup>53</sup>.
- [128] Por su parte<sup>54</sup>, se definen como aranceles: “los *derechos de aduana aplicados a las importaciones de mercancías se denominan aranceles. Los aranceles proporcionan a las mercancías producidas en el país una ventaja en materia de precios con respecto a las mercancías similares importadas, y constituyen una fuente de ingresos para los gobiernos*”<sup>55</sup>.
- [129] Además, los aranceles “*pueden ser de muchas clases diferentes, pero los más frecuentes por lejos son los que se expresan como un porcentaje del valor del producto, llamados derechos ad valorem, que se calculan utilizando el valor en aduana de las mercancías importadas. Sin embargo, los aranceles también pueden constituir un “derecho específico” (por ejemplo, una cantidad determinada por kilogramo u otra unidad de medida). Los países a veces también combinan ambos tipos en forma de derechos compuestos o mixtos*”<sup>56</sup>.
- [130] De la revisión efectuada se advierte la existencia de distintas denominaciones para los aranceles. Por un lado, la normativa andina los refiere como gravámenes arancelarios, derechos arancelarios o derechos de aduana<sup>57</sup>. Por otro lado, la OMC los define como derechos de aduana aplicables a las importaciones. Estos derechos (aranceles) pueden clasificarse en ad valorem, específicos o mixtos, y tienen como finalidad otorgar una ventaja de precios en favor del productor nacional.
- [131] El presente análisis resulta relevante, en la medida que permite caracterizar la naturaleza de la medida adoptada por la República de Colombia. En tal sentido, el denominado “arancel recíproco” del 30% constituiría un arancel ad valorem (esto es, un porcentaje aplicado sobre el valor del producto importado), y conforme a las definiciones expuestas, incidiría directamente sobre las importaciones, al tiempo que conferiría una ventaja en materia de precios a los productos producidos en el mercado colombiano frente a los bienes ecuatorianos importados.
- [132] El criterio expuesto es reiterado en el Informe Técnico presentado por la República del Ecuador, en el cual se indica que, “[l]a *exportación de las 73 subpartidas arancelarias ascendió a 252 millones de dólares, correspondiendo al 30% del total exportado por Ecuador en promedio en el período 2023-2025. Este arancel incrementará el valor de estos productos ecuatorianos en un 30% en el mercado colombiano, lo cual afectará su competitividad con los productos nacionales y extranjeros*”<sup>58</sup> [énfasis añadido]
- [133] Por otra parte, con el fin de evidenciar la incidencia de la medida del “arancel recíproco” del 30%, sobre las importaciones provenientes de la República del Ecuador, se consultó la página web de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales<sup>59</sup> (DIAN), entidad

<sup>52</sup> Actualización de la Armonización de Regímenes Aduaneros de 26 de julio de 2019.

<sup>53</sup> Artículo 2 de la Decisión 884. Esta definición también es adoptada por la DIAN para definir los derechos de aduana, según consta en su sitio Web: <https://www.dian.gov.co/tramitesservicios/tramites-y-servicios/Paginas/tramites-aduaneros.aspx>.

<sup>54</sup> Organización Mundial del Comercio (OMC).

<sup>55</sup> [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tariffs\\_s/tariffs\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tariffs_s/tariffs_s.htm).

<sup>56</sup> [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/webcas\\_s/ltt\\_s/ltt2\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/res_s/webcas_s/ltt_s/ltt2_s.htm).

<sup>57</sup> Artículo 3 de la Decisión 657.

<sup>58</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000107.

<sup>59</sup> <https://www.dian.gov.co/tramitesservicios/tramites-y-servicios/Paginas/tramites-aduaneros.aspx>.



competente para la administración de los derechos de aduana<sup>60</sup> de la República de Colombia, a efectos de conocer el procedimiento de liquidación de los tributos aduaneros aplicable a una importación, obteniéndose lo siguiente:

**“¿Cómo se liquidan los tributos aduaneros en una importación?”**

Una vez se conozca la subpartida arancelaria, el declarante tomará las tarifas que, de acuerdo con el arancel de aduanas, correspondan a tal subpartida, y las aplica al valor en aduanas de las mercancías así:

- **Valor en aduanas** = Valor FOB + Fletes + Seguros + otros gastos (Valor CIF).
- **Gravamen arancelario** = Valor CIF \* % de la Tarifa Arancelaria establecida para la Subpartida (arancel de aduanas)
- **IVA** = (Valor CIF + Gravamen Arancelario) \* Tarifa del IVA establecida para la Subpartida.
- **Tributos aduaneros** = Gravamen Arancelario + IVA.

**Nota:** Recuerde que el valor en aduana corresponde al valor CIF multiplicado por la tasa representativa del mercado, establecida por el Banco de la República del último día hábil de la semana inmediatamente anterior...”

- [134] Según la fuente consultada, el gravamen arancelario se determina mediante la multiplicación del valor CIF de importación por el porcentaje de la tarifa arancelaria establecido para la subpartida correspondiente (arancel de aduanas). Para efectos del presente análisis, interesa exclusivamente la determinación del gravamen arancelario, el cual operaría de la siguiente manera:

**Tabla No. 3**  
**Ejemplo hipotético de aplicación de un gravamen arancelario**  
**Procedimiento de liquidación de tributos aduaneros según la DIAN**

CONCEPTO	ESCENARIO 0%	ESCENARIO 30%
SUBPARTIDA	0000000000	0000000000
ARANCEL DE ADUANAS	0%	30%
VALOR CIF USD	1000	1000
GRAVAMEN ARANCELARIO (Valor CIF * % de la Tarifa Arancelaria)	0	300
VALOR CIF + GRAVAMEN ARANCELARIO	1000	1300
<b>INCIDENCIA DEL GRAVAMEN ARANCELARIO (ENCARECIMIENTO)</b>		<b>300</b>

Elaboración: SGCAN

- [135] El ejemplo hipotético<sup>61</sup> ilustra la forma en que operan los gravámenes arancelarios conforme al procedimiento utilizado por la DIAN. En el caso de las importaciones provenientes de la República del Ecuador, estas pasarían de un escenario con arancel del 0% a otro con la aplicación del 30%, lo cual encarece directamente el precio de las importaciones. Esta circunstancia resulta suficiente, de acuerdo con la jurisprudencia

<sup>60</sup> Conforme a lo señalado en los artículos 1 (Competencia) y 3 (Funciones), del Decreto 1742 de 2020, respectivamente, la DIAN tiene funciones relacionadas con “[l]a administración de los impuestos de renta y complementarios, de timbre nacional y sobre las ventas; **los derechos de aduana** y los demás impuestos internos del orden nacional cuya competencia no esté asignada a otras entidades del Estado, bien se trate de impuestos internos o al comercio exterior; así como la dirección y administración de la gestión aduanera, incluyendo la aprehensión, decomiso o declaración en abandono a favor de la Nación de mercancías y su administración y disposición.” [énfasis añadido]

<sup>61</sup> En el sitio web de la DIAN se puede visualizar un ejemplo de cálculo de los tributos aduaneros similar al ejemplo presentado: <https://www.dian.gov.co/tramiteservicios/tramites-y-servicios/Paginas/tramites-aduaneros.aspx>

El ejemplo:

- Se realiza una compra en EE. UU. por valor FOB: US 774.000 (casilla 78 Declaración de importación (DIM)).
- Fletes, seguro y otros gastos: US 45.000 (casillas 82 DIM).
- Valor CIF (valor en aduana): US 819.000 (casilla 84 DIM) x tasa de cambio: \$3.040.947.000 (casilla 93 DIM).
- \$3.040.947.000 x 5% arancel (152.047.000) \$3.192.994.000 (cas. 94 y 95 DIM).
- \$3.192.994.000 x 19% IVA: (606.669.000) (casilla 99 y 100 DIM).
- Valor tributos aduaneros: \$152.047.000 más 606.669.000= \$758.716.000 (casilla 125 DIM).

¿Cuáles son los documentos soporte de la declaración de importación?



del TJCAN, para calificar como gravamen al denominado “arancel equivalente” del 30% adoptado por la República de Colombia mediante el Decreto 0170.

- [136] Es preciso recordar los datos presentados por la República del Ecuador relativos a las exportaciones dirigidas a la República de Colombia de los productos incluidos en el artículo 1 del Decreto 0170, al señalar que “[l]a exportación de las 73 subpartidas arancelarias ascendió a 252 millones de dólares, correspondiendo al 30% del total exportado por Ecuador en promedio en el período 2023-2025. Este arancel incrementará el valor de estos productos ecuatorianos en un 30% en el mercado colombiano, lo cual afectará su competitividad con los productos nacionales y extranjeros.”<sup>62</sup>.
- [137] Con base en la información obtenida por la SGCAN, se replicó el cálculo presentado por la República del Ecuador, obteniéndose que el promedio de importaciones colombianas asciende a 251.2 millones de dólares. La diferencia con el promedio presentado por la República del Ecuador seguramente se produce debido a que, por disponibilidad de información, las cifras de la SGCAN para el año 2025 registran datos hasta el mes de noviembre de dicho año.

**Tabla No. 4**  
**Importaciones colombianas originarias de la República del Ecuador**  
**Subpartidas del artículo 1 del Decreto 0170 / en dólares**

Medida	Número de Subpartidas	USD CIF 2023	USD CIF 2024	USD CIF 2025*	USD CIF Promedio
Arancel recíproco	73	220,686,762	275,390,627	257,753,403	251,276,931

\*hasta noviembre

Fuente: SICEXT

Elaboración: SGCAN

- [138] En ese sentido, con base en la información recabada por la SGCAN, puede afirmarse que el “arancel recíproco” equivalente del 30%, adoptado por la República de Colombia, afectaría las importaciones correspondientes a las 73 subpartidas incluidas en el artículo 1 del Decreto 0170, originarias y procedentes de la República del Ecuador, las cuales registran, en promedio, un valor aproximado de 251.2 millones de dólares para el periodo comprendido entre 2023 – noviembre 2025 y por tanto es un gravamen que incide en las importaciones de origen andino.
- [139] En consecuencia, el “arancel recíproco” constituye un gravamen, al ser un derecho aduanero que incide directamente en las importaciones de las mercancías afectadas, en la medida en que dificulta su ingreso al mercado colombiano y encarece su nacionalización, tornando las operaciones de importación más onerosas y alterando las condiciones normales de acceso y competencia en el comercio intracomunitario andino.

## **8.2 ANÁLISIS DE LA RESTRICCIÓN AL INGRESO DE MERCANCÍAS POR LAS DIRECCIONES SECCIONALES DE IMPUESTOS Y ADUANAS DE IPIALES Y PUERTO ASÍS.**

- [140] El artículo 2 y 3 del Decreto 0170, establece lo siguiente:

*“Artículo 2°. Restricción al ingreso de mercancías proveniente de Ecuador por las Direcciones Seccionales de Impuestos y Aduanas de Ipiales y de Puerto Asís. Las mercancías clasificables en las siguientes subpartidas no podrán ingresar bajo*

<sup>62</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000107.



*ningún régimen aduanero por los cruces de frontera terrestres de las jurisdicciones de las Direcciones Seccionales de Impuestos y Aduanas de Ipiales y de Puerto Asís.*

*Artículo 3°. Restricción al ingreso de mercancías utilizadas en la producción de Fentanilo. Las mercancías usadas en la producción de fentanilo clasificables en las siguientes partidas arancelarias no podrán ingresar bajo ningún régimen aduanero por los cruces de frontera terrestres de las jurisdicciones de las Direcciones Seccionales de Impuestos y Aduanas de Ipiales y de Puerto Asís.”*

- [141] De la lectura de los citados artículos se advierte que el propio texto normativo califica las medidas adoptadas como una **“restricción al ingreso de mercancías provenientes del Ecuador”**. En ambos artículos, la naturaleza de la medida es sustancialmente similar, diferenciándose únicamente en los tipos de mercancías a las que resulta aplicable. Tal como se indicó anteriormente, el artículo 2 comprende treinta (30) subpartidas arancelarias, mientras que el artículo 3 se refiere a tres (3) subpartidas arancelarias<sup>63</sup>.
- [142] Como se indicó anteriormente, el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena define lo que debe entenderse, por *“gravámenes”* y *“restricciones de todo orden”*. Con relación al concepto de restricciones, que es el que resulta pertinente para el presente acápite de la investigación, la norma comunitaria establece que:

*“Se entenderá por ‘restricciones de todo orden’ cualquier medida de carácter administrativo, financiero o cambiario, mediante la cual un País Miembro impida o dificulte las importaciones, por decisión unilateral. No quedarán comprendidas en este concepto la adopción y el cumplimiento de medidas destinadas a la:*

- a) Protección de la moralidad pública;*
- b) Aplicación de leyes y reglamentos de seguridad;*
- c) Regulación de las importaciones o exportaciones de armas, municiones y otros materiales de guerra y, en circunstancias excepcionales, de todos los demás artículos militares, siempre que no interfieran con lo dispuesto en tratados sobre libre tránsito irrestricto vigentes entre los Países Miembros;*
- d) Protección de la vida y salud de las personas, los animales y los vegetales;*
- e) Importación y exportación de oro y plata metálicos;*
- f) Protección del patrimonio nacional de valor artístico, histórico o arqueológico;*
- y*
- g) Exportación, utilización y consumo de materiales nucleares, productos radiactivos o cualquier otro material utilizable en el desarrollo o aprovechamiento de la energía nuclear.” [énfasis añadido]*

- [143] Es preciso reiterar en este punto, que las disposiciones referidas al *Programa de Liberación* han sido objeto de pronunciamientos del TJCAN, los cuales han permitido precisar su alcance y la correcta interpretación, y constituyen una guía relevante para evaluar, en el presente caso, si la medida objeto de investigación califica o no como una restricción a las importaciones intracomunitarias. En particular, resulta pertinente lo señalado por el Honorable Tribunal en los Procesos 118-AI-2003, 02-AN-98, 3-AI-97, entre otros, los cuales serán citados en la medida que resulten relevantes para el análisis de los siguientes aspectos:

- i. La medida objeto de investigación impide o dificulta las importaciones; y,
- ii. La medida objeto de investigación califica como una posible excepción al artículo 73 del Acuerdo de Cartagena.

<sup>63</sup> De acuerdo con la disponibilidad de información, no se pudo verificar que existan importaciones originarias de la República del Ecuador de estas 3 subpartidas.



[144] No obstante lo anterior, antes de efectuar el análisis correspondiente, se procederá a realizar algunas precisiones respecto a la medida objeto de investigación.

• **La medida objeto de investigación**

[145] De conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 3 del Decreto 0170, la medida de restricción de ingreso de mercancías resulta aplicable a un total de treinta y tres (33) subpartidas arancelarias. De la revisión de los considerandos del referido Decreto, se observa que las motivaciones que sustentan el establecimiento de dichas restricciones difieren según el producto del que se trate. Así, respecto de las subpartidas del artículo 2, se argumenta, de manera general, lo siguiente:

- a. Garantizar el equilibrio en las condiciones de competencia entre la producción nacional y las importaciones.
- b. Salvaguardar las ramas de producción nacional.
- c. Proteger la seguridad alimentaria y el funcionamiento eficiente del mercado interno.
- d. Contrabando y comercio informal.

[146] A efectos de proporcionar un mayor detalle respecto del conjunto de productos comprendidos en la medida, la Tabla No. 5. contiene un resumen de los argumentos expuestos en el Decreto 0170, correspondientes a cada uno de los productos allí señalados.

**Tabla No. 5**  
**Productos incluidos en el artículo 2 del Decreto 0170**  
**Resumen de argumentos**

PRODUCTO REFERENCIAL DECRETO 0170	NÚMERO SUBPARTIDAS	ARGUMENTO DECRETO 0170
Arroz	6	Contrabando, incremento inventarios, subsidios Ecuador
Plátanos frescos	1	Incremento riesgo de plagas: fusarium y moko bacteriano, mercado sensible, <u>contrabando</u>
Plátanos secos	1	<u>Contrabando</u> y comercialización informal
Banano bocadillo (orito)	1	<u>Contrabando</u> y riesgos fitosanitarios
Aguacate Hass	1	Incremento de riesgo de introducción de patógenos
Coco fresco y seco*	0	<u>Contrabando</u> , riesgo por plagas como el picudo del cocotero (Rhynchophorus palmarum)
Papa y otras solanáceas	1	Enfermedad Punta Morada, Zebra Chip, <u>contrabando</u>
Cebolla de bulbo rojo	1	Problemas en el sector: precios, área sembrada, <u>contrabando</u>
Cebolla de bulbo blanco	1	Problemas en el sector: precios, área sembrada
Tomate	1	<u>Contrabando</u> y riesgo fitosanitario
Frijol	9	<u>Contrabando</u>
Maracuyá	1	Riesgos fitosanitarios y de inocuidad
Peces vivos y material biológico acuícola	3	Riesgo sanitario, <u>ingreso irregular</u>
Trucha	1	Riesgo sanitario, <u>ingreso irregular</u>
Camarón y langostino	2	Riesgo para la sanidad acuícola por enfermedades como mancha blanca y virus de la cabeza amarilla
<b>Total subpartidas</b>	<b>30</b>	

\*La subpartida arancelaria no consta en el listado del artículo 2 del Decreto 0170

Fuente: SICEXT.

Elaboración: SGCAN.

[147] Como se puede observar, un elemento recurrente en los argumentos identificados en los considerandos del Decreto 0170 es la referencia a la existencia de un supuesto contrabando en la comercialización de esos productos, lo cual se presenta como una de las causas que habrían motivado la adopción de la medida de restricción de ingreso de mercancías a través de las Aduanas de Ipiales y Puerto Asís.



[148] Por su parte, para las subpartidas establecidas en el artículo 3 del Decreto 0170 presentadas en la Tabla No.6, se argumenta de manera general, lo siguiente:

- a. Lucha contra el fentanilo.
- b. Fortalecer medidas para enfrentar los desafíos de las Nuevas Sustancias Psicoactivas (NSP).
- c. Controlar y vigilar las sustancias y elementos que puedan introducirse para el procesamiento ilícito de fentanilo.

**Tabla No. 6**  
**Productos incluidos en el artículo 3 del Decreto 0170**  
**Resumen de argumentos**

PRODUCTO REFERENCIAL DECRETO 0170	NÚMERO SUBPARTIDAS	ARGUMENTO DECRETO 0170
Fentanilo	3	Sustancia que amenaza la salud, fortalecer medidas nacionales,

Fuente: SICEXT.

Elaboración: SGCAN.

- **Evaluación sobre si la medida objeto de investigación impide o dificulta las importaciones**

[149] En el presente acápite se analizará si la medida objeto de investigación, establecida mediante Decreto 0170, ha impedido o dificultado las importaciones de origen ecuatoriano, en el marco de lo establecido en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena y la jurisprudencia del TJCAN.

- **Consideraciones iniciales**

[150] En la norma andina y su jurisprudencia se distinguen dos **tipos de análisis** para calificar el efecto de una medida. El primero consiste en verificar si la medida objeto de investigación impide, suspende o prohíbe el acceso de las importaciones provenientes de los Países Miembros. El segundo evalúa si, aun cuando la medida no prohíba formalmente las importaciones, estas se dificultan encarece, o se tornan más onerosas. Lo anterior se desprende de lo señalado por el TJCAN en el marco del Proceso 118-AI-2003<sup>64</sup>:

*“Por medida restrictiva se entiende cualquier acto imputable a una autoridad pública que limite las importaciones. Dicho efecto puede consistir en prohibir las importaciones o en hacerlas más onerosas que los bienes de producción nacional. Las medidas administrativas pueden incluir desde la imposición de precios fijos mínimos o máximos menos favorables para los productos importados, hasta limitaciones directas a las importaciones (...)”*

[151] En esa línea, puede revisarse también el pronunciamiento del TJCAN en el marco del Proceso 3-AI-97<sup>65</sup>:

<sup>64</sup> Tribunal Andino de Justicia. Proceso 118-AI-2003, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 1206, de 13 de junio de 2005.

<sup>65</sup> Tribunal Andino de Justicia. Proceso 3-AI-97, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 410, de 24 de febrero de 1999.



*“Un obstáculo o impedimento a la importación libre de mercancías que se salga del objeto específico de las medidas de excepción dirigiéndose a imposibilitar injustificadamente la importación de un determinado producto o de hacer la importación más difícil o más costosa, puede reunir las características de restricción al comercio y más aún cuando una medida tiene el carácter discriminatorio (...)”*

- [152] De manera adicional, como se ha señalado anteriormente, el TJCAN, en el Proceso 02-AN-98, indicó que una medida no debe calificarse en atención a su naturaleza o carácter – sea este definitivo o preparatorio-, sino en función de los efectos que pueda causar sobre las importaciones, ya sean reales o potenciales<sup>66</sup> en los siguientes términos:

*“...el carácter definitivo o preparatorio de un acto interno no es decisivo para calificar una medida como restricción al comercio, sino más bien el efecto restrictivo que eventualmente pudiere producir, en las importaciones presentes o futuras”.*

- [153] Según señala la jurisprudencia del TJCAN, para que una medida comprendida en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena pueda ser calificada como una restricción, debe producir, de manera real o potencial: alguno de los siguientes efectos: i) impedir (suspender o prohibir) las importaciones andinas; o ii) dificultar (encarecer o hacer más onerosa) las importaciones andinas. Ello, salvo que dicha medida se configure válidamente como una excepción, en los términos expresamente previstos en el propio del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena.

- [154] En ese sentido, atendiendo a los criterios desarrollados por el TJCAN, así como a la información recopilada durante la presente investigación, a continuación, se procederá a evaluar los siguientes factores, a fin de determinar si la medida objeto de investigación ha tenido como efecto, real o potencial, impedir o dificultar las importaciones de origen andino, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo de Cartagena y en el marco del *Programa de Liberación* de la Comunidad Andina.

- **Argumentos de la República del Ecuador**

- [155] La República del Ecuador en la solicitud de calificación como restricción al Decreto 0170 manifestó que *“[l]a expresión “no podrán ingresar bajo ningún régimen aduanero” no admite matices: configura una prohibición absoluta de ingreso para las mercancías comprendidas en las subpartidas listadas, que incluyen productos de alta sensibilidad para la economía ecuatoriana como arroz (partida 1006), papa (0701), cebolla (0703), tomate (0702), frijol (0713), plátano (0803), banano bocadillo (0810), aguacate (0804), maracuyá, productos pesqueros (0301, 0303, 0305, 0306), entre otros”*<sup>67</sup>.

- [156] Además, presentó información estadística que permitiría prever que la restricción de ingreso por los pasos fronterizos de Ipiales y Puerto Asís constituiría, en la práctica, *“una restricción total para ciertos productos”*. Presentan una tabla mostrando *“que 12 de las 15 subpartidas afectadas por el artículo 2 se exportan a Colombia exclusivamente por vía terrestre (100% de ingreso por esa vía), y dos más lo hacen en un 99% por esa vía”*.<sup>68</sup>

- [157] Ante ello, se manifestó que la medida aplicada en el artículo 2 del Decreto 0170 sería *“equivalente a una prohibición total de importaciones para los productos afectados, por las siguientes razones:*

<sup>66</sup> Tribunal Andino de Justicia. Proceso 02-AN-98, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 588, de 2 de agosto de 2000.

<sup>67</sup> Expediente DGC/M/GRV-REST/002/2026, folio 000018.

<sup>68</sup> Expediente DGC/M/GRV-REST/002/2026, folio 000019.



- a) *Primero, la sustitución de rutas no es viable para productos perecederos. El comercio de productos agrícolas frescos —papa, cebolla, tomate, plátano, banano, aguacate, frijol, maracuyá— entre Ecuador y Colombia se ha desarrollado históricamente por vía terrestre, dada la naturaleza perecedera de las mercancías, los costos logísticos y la inmediatez que exigen este tipo de productos. La prohibición de ingreso por Ipiales y Puerto Asís, que constituyen los pasos de frontera naturales para el comercio terrestre, equivale en la práctica a una imposibilidad absoluta de exportar estos productos a Colombia. El transporte aéreo resulta antieconómico para productos de bajo valor unitario y alto volumen; el transporte marítimo implica costos y tiempos incompatibles con la conservación de productos frescos.*
- b) *Segundo, la vía terrestre es la única modalidad efectiva para el comercio fronterizo. Los departamentos ecuatorianos fronterizos con Colombia —Carchi, Sucumbíos, Esmeraldas— han desarrollado una estructura productiva y comercial orientada al mercado colombiano que depende de la proximidad geográfica y la conectividad terrestre. La prohibición de ingreso por los pasos de frontera del sur de Colombia desarticula esta economía fronteriza y elimina de hecho la posibilidad de comercio para los productores de estas regiones*
- c) *Tercero, el régimen sancionatorio opera como factor de disuasión absoluta. La aprehensión de mercancías y medio de transporte, sin posibilidad de subsanación, introduce un riesgo desproporcionado que ningún operador económico racional estaría dispuesto a asumir. El solo temor a la pérdida del vehículo —cuyo valor puede superar ampliamente el de la mercancía transportada— paraliza cualquier iniciativa comercial.”<sup>69</sup>*

[158] Al respecto, se señala que la aplicación del Decreto 0170 resultaría incompatible con el ordenamiento jurídico andino, en la medida que sus disposiciones se aplicarían exclusivamente a productos originarios de la República del Ecuador.

[159] En relación con la restricción impuesta al ingreso de arroz, se indica que merecería “un tratamiento especial, pues se inserta en una controversia de larga data que ya ha sido resuelta por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina”<sup>70</sup>, citando la Sentencia del TJCAN del 14 de abril de 2005 (Proceso 118-AI-2003).

[160] Asimismo, se expone que “[e]l Decreto 170 dedica extensos considerandos a justificar las restricciones a productos agrícolas con argumentos de soberanía alimentaria, protección de la producción nacional, prevención del contrabando y riesgos fitosanitarios. Cabe aclarar que, si bien el segundo párrafo del Artículo 73 del Acuerdo de Cartagena establece siete medidas que pueden consistir en una restricción al comercio, se encuentran exceptuadas del Programa de Liberación”.

[161] Finalmente, se argumenta que la medida no superaría el test de proporcionalidad exigido por la jurisprudencia del Tribunal para las excepciones del artículo 73, esto es:

- a. *“Finalidad: Aunque la protección de la salud de las personas, animales y vegetales (literal d del artículo 73) y la seguridad (literal b) son excepciones válidas, las medidas adoptadas deben tener una conexión directa y razonable con dichos fines. Las referencias genéricas a la "soberanía alimentaria" o a la "protección de la producción nacional" no encuentran cobijo en las excepciones taxativas del artículo 73.*
- b. *Idoneidad: La prohibición absoluta de ingreso por vía terrestre no es una medida idónea para alcanzar fines fitosanitarios. Existen mecanismos menos lesivos —inspecciones en frontera, certificaciones, análisis de laboratorio, controles*

<sup>69</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000020.

<sup>70</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000021.



documentales— que permiten verificar la sanidad de los productos sin eliminar el comercio. La idoneidad exige que la medida sea adecuada para el fin; una prohibición total es, por definición, la negación del comercio, no su regulación.

- c. *Necesidad: Las medidas no son necesarias. Colombia cuenta con un sistema de control fitosanitario y aduanero que le permite realizar inspecciones y verificaciones sin recurrir a prohibiciones absolutas. La existencia de medidas menos lesivas — como las aplicadas a productos de otros orígenes— demuestra que la prohibición no es indispensable.*
- d. *Proporcionalidad: El costo de las medidas para el comercio intracomunitario y para la economía ecuatoriana es enormemente superior a cualquier beneficio fitosanitario o de control aduanero que pudieran reportar. La afectación al Programa de Liberación es grave y desproporcionada.*
- e. *No discriminación: Tal como se señaló de forma meridiana en párrafos anteriores, la medida colombiana es abiertamente discriminatoria por origen, lo que por sí solo impide su justificación bajo las excepciones del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena.*<sup>71</sup>

- **Argumentos de la República de Colombia**

[162] La República de Colombia manifiesta en su escrito, que las medidas adoptadas en el artículo 2 del Decreto 0170, no constituirían una prohibición, sino un mecanismo canalización del ingreso de productos hacia aquellos puntos en los que el Estado colombiano cuenta con capacidad operativa efectiva para ejercer inspección, vigilancia y control, manteniéndose habilitada la vía marítima para las importaciones provenientes de la República del Ecuador.

[163] Se argumenta, que “*el objeto material de protección es la sanidad agropecuaria, la inocuidad alimentaria y, por vía de estas, la vida y salud de las personas, los animales y los vegetales, en el sentido del literal d) del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, desarrollado para el ámbito agropecuario por la Decisión 515 (Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria) y por los estándares internacionales de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), la Organización Mundial de Sanidad Animal (OMSA) y el Codex Alimentarius*”.

[164] Al respecto, se presenta un análisis con base en los criterios establecidos por el TJCAN, relativos a idoneidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación, los cuales se resumen a continuación.

- a. *Idoneidad: se indica que las jurisdicciones aduaneras de Ipiales y Puerto Asís presentarían condiciones operativas diferenciadas respecto de los puertos marítimos y aeropuertos internacionales del país, debido, entre otros factores, a la existencia de un elevado número de pasos no habilitados. En tal sentido, la canalización del comercio hacia pasos habilitados de ingreso dotados de infraestructura consolidada para la inspección sanitaria y fitosanitaria, verificación documental y cadena de frío, permitiría de manera verificable: “(i) garantizar la inspección física y documental de las mercancías; (ii) verificar su origen y condiciones de producción, transporte y almacenamiento; (iii) asegurar la trazabilidad completa de los productos; y (iv) reducir sustancialmente la probabilidad de ingreso de mercancías sin cumplimiento de requisitos sanitarios. La relación funcional directa entre la medida y la finalidad perseguida acredita su idoneidad en los términos del test comunitario.”*<sup>72</sup>

<sup>71</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000023.

<sup>72</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000358.



- b. Necesidad de la medida: se presenta un análisis de medidas alternativas que, según se sostiene, resultarían insuficientes para alcanzar la finalidad sanitaria y fitosanitaria perseguida, a saber:
- Inspección reforzada sin canalización en los pasos de Ipiales y Puerto Asís, sería insuficiente debido a multiplicidad de pasos no habilitados.
  - Puestos móviles de inspección: esta alternativa resulta inadecuada para productos perecederos con altos volúmenes y alta rotación comercial.
  - Exigencia de certificación fitosanitaria previa adicional: si bien esta medida sería necesaria, se considera que no resulta suficiente por sí sola frente a los riesgos particulares identificados.
  - Cuarentena postfrontera en el lugar de destino: esta alternativa resulta técnicamente inviable, especialmente tratándose de productos perecederos y para productos acuícolas vivos.
- c. Proporcionalidad y no discriminación: *“La medida resultaría proporcional en sentido estricto, al no prohibir el comercio intracomunitario ni impedir el acceso de los productos al mercado nacional, y establecer únicamente condiciones de canalización a través de canales donde el Estado puede ejercer control efectivo. Los beneficios esperados en términos de protección del estatus sanitario nacional y de la inocuidad de los alimentos exceden cuantitativa y cualitativamente los costos comerciales derivados del redireccionamiento logístico.”*<sup>73</sup>
- d. En cuanto a la no discriminación: se señala que los hechos epidemiológicos invocados serían objetivos, verificables y geográficamente específicos y que *“no se han reportado oficialmente en zonas fronterizas colombianas con los demás Países Miembros, lo que justifica objetivamente el trato diferenciado”*<sup>74</sup>.

#### • Análisis de la SGCAN

- [165] En esta sección se procederá a realizar el análisis de las medidas previstas en los artículos 2 y 3 del Decreto 0170, para lo cual la SGCAN estructurará el análisis en función del tipo de medida invocada. En primer lugar, se examinará la medida aplicada al arroz; posteriormente, se abordarán las medidas relativas a los productos respecto de los cuales se alegan problemas fitosanitarios; seguidamente, se evaluará los productos pesqueros; y por último, se analizará las medidas aplicables a los productos supuestamente utilizados en la producción de fentanilo<sup>75</sup>.
- [166] No obstante, la división metodológica propuesta, es preciso indicar que, en la respuesta presentada por la República de Colombia a la solicitud planteada, se exponen justificaciones de carácter general, aplicables al conjunto de productos agrícolas y pesqueros considerados en el artículo 2 del Decreto 0170. En dicho escrito, se desarrolla un análisis global de la medida de “restricción al ingreso de mercancías”, abarcando los criterios de: idoneidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación, sin efectuar una evaluación diferenciada por tipo de producto. De igual forma, ninguno de los dos Países Miembros ha planteado un análisis pormenorizado, producto por producto, respecto a tales elementos.

#### • Restricción ingreso de arroz

- [167] El análisis del comercio del arroz ha sido abordado de manera particular por ambos Países Miembros. En el Decreto 0170, se desarrolla una serie de justificaciones para la adopción de la medida de “restricción al ingreso” aplicada a través de las Aduanas de Ipiales y Puerto Asís.

<sup>73</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000359.

<sup>74</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000018.

<sup>75</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, *Ibidem*.



- [168] Como justificativos se destaca la importancia de esta mercancía en la producción agrícola de la República de Colombia. Se menciona que las importaciones subsidiadas<sup>76</sup> de Ecuador y Estados Unidos habrían generado una presión a la baja sobre los precios internacionales del arroz. Asimismo, se sostiene que dichos precios supuestamente bajos, sumados al ingreso irregular de arroz por la frontera con la República del Ecuador, afectaría la competitividad del arroz colombiano y podría incentivar una mayor dependencia de las importaciones.
- [169] Se presentan datos estadísticos que evidenciarían un incremento de los inventarios, lo cual tendría *“implicaciones sobre la rotación comercial y la dinámica de compras de la cadena; que, adicionalmente, entre enero y noviembre de 2025 las importaciones registradas de arroz (equivalente arroz blanco) se redujeron 67% frente a 2024, aunque el flujo se concentró en Ecuador, que representó 73% del total (46.596 t)”*<sup>77</sup>.
- [170] Por último, se señala que *“la medida administrativa que se propone adoptar causa el menor perjuicio posible al Programa de Liberación en la medida en que no es una prohibición absoluta sino relativa. Es decir, la importación del arroz del Ecuador sigue autorizado por medios de transporte marítimos y aéreo”*<sup>78</sup>.

- **Argumentos de la República del Ecuador**

- [171] En la solicitud presentada por la República del Ecuador, se menciona que *“[l]a afirmación de que la prohibición de ingreso por Ipiales y Puerto Asís equivale, en la práctica, a una restricción total para ciertos productos, no es una especulación. El Informe Técnico adjunto al presente documento, con fuente del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE), demuestra esta realidad en la Tabla No. 3 (reproducida a continuación).”*
- [172] La República del Ecuador menciona que *“se puede señalar que 12 de las 15 subpartidas afectadas por el artículo 2 se exportan a Colombia exclusivamente por vía terrestre (100% de ingreso por esa vía), y dos más lo hacen en un 99% por esa vía”*<sup>79</sup>.
- [173] Sobre la restricción aplicada al arroz, se indica que esta requeriría un tratamiento especial, en la medida en que se trataría de una controversia de larga data, ya resuelta por el TJCAN. Al respecto, se cita la Sentencia de 14 de abril de 2005 (Proceso 118-AI-2003), mediante la cual el TJCAN se habría pronunciado en el sentido de que las medidas adoptadas anteriormente por la República de Colombia vulneraban el ordenamiento jurídico comunitario, sosteniéndose que la medida actualmente en examen desconocería *“abiertamente la autoridad de la cosa juzgada comunitaria y constituye una reincidencia en la conducta infractora.”*<sup>80</sup>

- **Argumentos de la República de Colombia**

- [174] En el escrito presentado por la República de Colombia como respuesta a la solicitud de la República del Ecuador, hace mención de que la medida *“aplicable al arroz se fundamenta exclusivamente en razones de trazabilidad, inocuidad alimentaria y protección de la sanidad agropecuaria, y no en consideraciones de mercado, de precios, de competencia comercial ni de protección económica sectorial.”*<sup>81</sup>

<sup>76</sup> La Secretaría General deja constancia que sobre la posible existencia de subsidios en las exportaciones de Ecuador no se aportó ninguna evidencia que lleve a prever la posible existencia de esta práctica.

<sup>77</sup> Expediente DGC/COM/GRAV-REST/002/2026, folio 000344.

<sup>78</sup> Expediente DGC/COM/GRAV-REST/002/2026, folio 000346

<sup>79</sup> Expediente DGC/COM/GRAV-REST/002/2026, folio 000019.

<sup>80</sup> Expediente DGC/COM/GRAV-REST/002/2026, folio 000021.

<sup>81</sup> Expediente DGC/COM/GRAV-REST/002/2026, folio 000360.



- [175] Además, mencionan que “[e]l ingreso irregular del arroz por canales no habilitados impide verificar documentalmente su origen, sus condiciones de producción, transporte y almacenamiento, así como el cumplimiento de los requisitos fitosanitarios y de inocuidad exigidos.”<sup>82</sup>
- [176] Incluyen una sección en su respuesta titulada “Diferenciación específica frente a la medida examinada en el Proceso 118-AI-2003”, en el cual se desarrolla la supuesta diferencia entre la medida adoptada mediante el Decreto 0170 y la medida examinada por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina en la Sentencia del 14 de abril de 2005 (Proceso 118-AI-2003) y en los autos de cumplimiento posteriores, información que se presenta en la Tabla No. 7.

**Tabla No. 7**  
**Resumen de diferencias sustantivas<sup>83</sup>**

Concepto	Medida 2005	Medida 2026
Naturaleza jurídica	Licencias de importación	Canalización territorial de importaciones
Finalidad	Regulación y protección arancelaria	Sanitaria de inocuidad
Ámbito	Aplicaba a cualquier canal aduanero	Aplica a canales terrestres
Supuestos fácticos sobrevinientes		hechos epidemiológicos (confirmación de Foc R4T en El Oro, Ecuador, en diciembre de 2025; brote VHS en La Cocha; detección WSSV/IHHNV/NHP en cargamentos de camarón ecuatoriano en 2024)

Elaboración: SGCAN.

- [177] De manera posterior, incluyen información sobre aprehensiones de arroz en el periodo 2024 – 2025, evidenciando una mayor concentración en las jurisdicciones cercanas a la frontera sur del país. “En efecto, las Direcciones Seccionales de Ipiales, Popayán, Pasto y Puerto Asís concentraron el 98,6% del total de aprehensiones a nivel nacional y el 96% del valor de estas”.
- [178] La información presentada, destaca que el mayor número de aprehensiones se realizarían en la Dirección Seccional de Ipiales, concentrando el 72.2% en número de aprehensiones. En valor, esta dirección participaría con el 65.8%.

- **Análisis de la SGCAN**

(i) Análisis para determinar si la medida objeto de investigación impide las importaciones

- [179] En primer lugar, para realizar la evaluación de la medida aplicada a las importaciones de arroz, se analizará: (i) si el producto está sometido a categoría de riesgo que normalmente exigiría Análisis de Riesgo de Plagas (ARP) o soporte técnico equivalente; (ii) si en el expediente existe evidencia de ARP específico por subpartida; (iii) si la medida de canalización territorial fue incorporada como requisito fitosanitario publicado o registrado; y (iv) si el efecto práctico de la medida es restrictivo.
- [180] Para la aplicación de medidas fitosanitarias o la actualización de los requisitos fitosanitarios se debe realizar el análisis de riesgo de plagas y determinar el manejo del riesgo basándose en el procedimiento establecido en la Resolución 025 tomando en

<sup>82</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, *Ibidem*.

<sup>83</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000361.



cuenta el artículo 2<sup>84</sup> y el artículo 4<sup>85</sup> en los cuales se describen las consideraciones a tomar en cuenta para procedimiento de Análisis de Riesgo de Plagas, ARP.

- [181] La evidencia revisada muestra que, al verificar el sistema del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) para los requisitos fitosanitarios de importación de arroz comprendidos en el artículo 2 del Decreto 0170, no se establece el puesto de control de salida de la República del Ecuador ni el de ingreso en la República de Colombia como requisito fitosanitario aplicable. A ello se suma que la contestación de Colombia desarrolla justificaciones generales sobre riesgo, vectores pasivos y trazabilidad, pero no acredita en el texto revisado la existencia de ARP individualizado por cada una de las 6 subpartidas afectadas.
- [182] Además, la República de Colombia expone argumentos sobre la existencia de comercio irregular y contrabando en las importaciones de arroz por la frontera sur. Aporta información sobre las aprehensiones realizadas<sup>86</sup> que, como se señaló en su momento, el mayor volumen correspondería a la frontera sur. El argumento del contrabando está presente tanto en el Decreto 0170 como en el escrito de respuesta, entendiéndose que la problemática por la que atravesaría el sector del arroz serían las supuestas importaciones que ingresarían por contrabando, lo que explicaría el incremento de inventarios<sup>87</sup>. El problema no estaría relacionado con temas sanitarios.
- [183] El Decreto 0170 fue adoptado el 20 de febrero de 2026 y, a efectos de evaluar si la medida tuvo como efecto prohibir las importaciones intracomunitarias, la SGCAN, sobre la base del requerimiento de información formulado a la República del Ecuador, obtuvo información estadística disponible hasta el mes de marzo de 2026.
- [184] La información recabada evidencia que las exportaciones ecuatorianas de arroz, a través de la Aduana de Ipiales, se realizaron de manera constante durante los años 2024 y 2025. Asimismo, para el año 2026, conforme a la información disponible, se registraron exportaciones durante los meses de enero y febrero; sin embargo, a partir del mes de marzo de 2026, no se reportan registros de exportación, circunstancia que resulta relevante para el análisis del efecto práctico de la medida durante su período de vigencia.

<sup>84</sup> **Artículo 2:** Para el análisis del riesgo fitosanitario los Países Miembros tomarán en cuenta: a) Las plagas exóticas y de consideración cuarentenaria a sus territorios, que en caso de introducción causarían daños inaceptables a su economía. b) Las vías y medios mediante los cuales dichas plagas podrían ser introducidas al país. c) Las medidas fitosanitarias disponibles para prevenir tal introducción.

<sup>85</sup> **Artículo 4:** Proceso para realizar un ARP: "En el análisis del riesgo sanitario para una determinada área considerada en peligro, se seguirán las siguientes etapas: a) Iniciación del proceso mediante determinación y calificación de las plagas y las vías de entrada, para las cuales se realice un ARP; b) Evaluación del riesgo, valorando si cada una de las plagas identificadas como tales o asociadas a una vía de ingreso, es una plaga cuarentenaria que deba ser determinada en función con la probabilidad de ingreso, establecimiento, propagación e importancia económica; y c) Manejo del riesgo, mediante el proceso de evaluación, comparación y selección de opciones para reducir el riesgo".

<sup>86</sup> Expediente DGCAN/GRAV-REST/002/2026, folio 000412.

<sup>87</sup> Este argumento también fue utilizado en la reunión llevada a cabo con el MINCIT con ocasión de la visita de verificación de la SGCAN. En dicha reunión se mencionó que "El 96% de las aprehensiones de arroz es del originario de Ecuador. Indicaron los representantes del Ministerio de Agricultura que, la existencia de inventarios en Colombia puede estar asociada a la dinámica de contrabando de este producto, especialmente en la frontera de Ipiales – Rumichaca, y otras". Expediente DGCAN/GRAV-REST/002/2026, folio 000230.



**Tabla No. 8**  
**Exportaciones ecuatorianas de Arroz**  
**Año 2026 hasta marzo / en USD FOB**

PUERTO DE DESTINO	SUBPARTIDA	MES	2023	2024	2025	2026
IPIALES	1006300000	enero		78,150	2,879,706	3,084,821
		febrero		557,216	1,213,568	1,799,906
		marzo	135,200	738,918	964,410	-
		abril	255,630	8,269,069	2,562,348	
		mayo	1,215,883	10,411,777	4,078,704	
		junio	293,830	5,157,684	2,920,297	
		julio		1,852,078	2,181,538	
		agosto		5,400,639	1,930,679	
		octubre		5,462,497	3,725,663	
		noviembre	266,241	2,085,968	3,540,578	
		diciembre	501,616	1,120,827	1,883,672	
		septiembre		3,706,629	2,332,013	
			1006400000	mayo		51,248
<b>Total</b>			<b>2,668,400</b>	<b>44,892,700</b>	<b>30,213,175</b>	<b>4,884,727</b>

Fuente: SENAE.

Elaboración: SGCAN.

- [185] Adicionalmente, en la solicitud presentada por la República del Ecuador se incluyeron datos de comercio relativos a las mercancías sujetas a la restricción al ingreso, los cuales constituyen insumos relevantes para el análisis del efecto potencial de la medida, en particular en lo que respecta a su incidencia sobre el flujo normal de las importaciones intracomunitarias.
- [186] Asimismo, la República del Ecuador señala que “seis subpartidas —arroz, fréjol, plátano, orito, plátanos secos y arroz partido— son afectadas simultáneamente por el arancel del 30% (artículo 1) y la prohibición terrestre (artículo 2). El total exportado en promedio de estos productos desde Ecuador hacia el mercado colombiano fue de 120.873 miles de dólares, representando aproximadamente un 14% del total exportado hacia ese país”<sup>88</sup>.
- [187] En ese sentido, la SGCAN procedió a evaluar la información presentada por la República del Ecuador con estadísticas obtenidas del SICEXT<sup>89</sup>, lo cual permitió contrastar las aseveraciones mencionadas por dicho país. En efecto, los datos presentados en la Tabla No. 9 permiten concluir que el arroz ingresa principalmente por vía terrestre durante el periodo 2023 – noviembre 2025, específicamente por la Dirección Seccional de Impuesto y Aduanas de Ipiales, que es justamente la aduana que ha prohibido el ingreso de arroz, según el Decreto 0170.

**Tabla No. 9**  
**Importaciones provenientes de la República del Ecuador**  
**En USD CIF (2023 – noviembre 2025)**

Subpartida	ADUANA INGRESO	USD CIF 2023	USD CIF 2024	USD CIF 2025 (noviembre)
1006101000	NO COMERCIO	0.00%	0.00%	0.00%
1006109000	NO COMERCIO	0.00%	0.00%	0.00%
1006200000	NO COMERCIO	0.00%	0.00%	0.00%
1006300010	Ipiales	50.00%	0.18%	0.00%
1006300090	Ipiales	50.00%	99.71%	100.00%
1006400000	Ipiales	0.00%	0.11%	0.00%
<b>Total general</b>		<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: SICEXT.

Elaboración: SGCAN.

- [188] Además, para verificar si la medida adoptada por la República de Colombia impide el ingreso de arroz, la SGCAN solicitó a este país información de importaciones para el

<sup>88</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, ibidem.

<sup>89</sup> El SICEXT es el sistema de información estadístico del comercio exterior de los Países Miembros de la CAN.



periodo comprendido entre enero de 2023 a marzo 2026. Sin embargo, se recibió información únicamente hasta febrero de 2026, lo que imposibilita analizar la evolución de importaciones de arroz durante la vigencia de la medida.

- [189] La información de importaciones requerida por la SGCAN permitió confirmar que la principal vía por la que ingresa el arroz es la terrestre, específicamente, por Ipiales.
- [190] De acuerdo con la información recabada durante la presente investigación, se pudo constatar que no se registraron importaciones durante el mes de marzo de 2026, es decir, durante el período de vigencia de la medida adoptada mediante el Decreto 0170. En consecuencia, resulta posible verificar que dicha medida tuvo por efecto impedir (suspender o prohibir) las importaciones de arroz. Asimismo, la información analizada permite confirmar que el arroz ingresa a la República de Colombia principalmente por vía terrestre, a través de la Aduana de Ipiales, lo cual refuerza el vínculo directo entre la restricción aplicada y la paralización del flujo comercial de dicho producto.

(ii) Análisis para determinar si la medida objeto de investigación dificulta las importaciones

- [191] La conclusión planteada en el acápite anterior permite verificar que las importaciones de arroz ingresan por vía terrestre (aduanas de Ipiales) y que, por tanto, dicho ingreso quedaría suspendido debido a la restricción establecida.
- [192] Por tanto, a efectos de analizar el segundo factor establecido por la jurisprudencia del TJCAN, esto es, determinar si la medida dificulta las importaciones, resulta necesario comparar los costos en los que incurren, o habrían incurrido los operadores comerciales al transportar los productos provenientes de la República del Ecuador hacia la República de Colombia, utilizando, por una parte, los puertos y pasos habilitados conforme el Decreto 0170, y, por otra, aquellos puntos de ingreso que no se encuentran comprendidos en el ámbito de aplicación de dicha norma.
- [193] El análisis comparativo de costos consta en el informe presentado por la República del Ecuador<sup>90</sup>, en el cual se concluye que *“[e]sta restricción, obligará a Ecuador a exportar estos productos vía marítima incrementando los precios de transporte aproximadamente en 58% considerando el ejemplo incluido dentro de este informe. Es importante mencionar que los precios del transporte fluctúan constantemente y dependen también del tipo de producto que se transporta. Si embargo, este ejemplo nos permite corroborar que la restricción impuesta por Colombia en el artículo 2 y 3 del Decreto 0170 incrementará los precios de los productos ecuatorianos sujetos a esta medida”*.

**Ejemplo contenido en el Informe Técnico de la República del Ecuador<sup>91</sup>  
para una exportación de 33 TM arroz**

Costos de transporte vía terrestre		Costos de transporte vía marítima	
Tabla 4		Tabla 4	
Detalle	Precio dólares	Detalle	Precio dólares
Flete Guayaquil a Tulcán	1400	Flete Guayaquil - Buenaventura	1390
Flete Tulcán a Bogotá	2200	Gastos Locales Naviera	857
<b>TOTAL</b>	<b>3600</b>	Flete Buenaventura - Bogotá	3458
Fuente: Compañía Transporte		<b>TOTAL</b>	<b>5705</b>
Elaboración: MPCE		Fuente: Compañía Transporte / Consolidadora	
		Elaboración: MPCE	

<sup>90</sup> Expediente DGC/M/GRAV-REST/002/2026, folios 000105 y 000106.

<sup>91</sup> Según se señala en el informe de la República del Ecuador *“Para este ejercicio se utilizará como ejemplo el escenario de la exportación de 33 TM de arroz en sacos de Guayaquil - Ecuador hacia Bogotá - Colombia. Según la información obtenida a través de una Consolidadora y una Compañía de Transporte terrestre y Servicios Aduaneros, este volumen puede ser transportado en un contenedor de 40 pies y un contenedor de 20 pies”*. Expediente DGC/M/GRAV-REST/002/2026, folio 000105.



- [194] El ejemplo presentado conduce a la conclusión de que el costo del transporte de arroz en sacos por vía marítima sería aproximadamente un 58% superior al costo de transporte por vía terrestre.
- [195] Sobre este particular, la República de Colombia señala que los puertos de Buenaventura y Cartagena constituirían una *“alternativa logística efectivamente disponible para el comercio de arroz, particularmente en consideración de que el arroz no es un producto perecedero de alta sensibilidad temporal como los productos agrícolas. El ajuste logístico que la medida induce no constituye imposibilidad material de comercio, sino reconducción hacia canales en los cuales el Estado colombiano puede ejercer efectivamente las funciones de control sanitario, documental y de trazabilidad que le competen”*.<sup>92</sup> No obstante, no aporta información estadística que permita visualizar el ajuste logístico argumentado.
- [196] Mediante carta SG/E/DGCOM/834/2026 de 24 de abril de 2026, la SGCAN, con el fin corroborar las conclusiones alcanzadas a partir de la información presentada, solicitó a la República del Ecuador datos adicionales que sustenten dicho análisis. Además, requirió información relativa a cotizaciones de embarques de exportación para los productos sujetos a la medida restrictiva prevista en el artículo 2 del Decreto 0170.
- [197] Mediante Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0054-O de 04 de mayo de 2026, la República del Ecuador presentó la información requerida, adjuntando la información de respaldo sobre las cotizaciones y aportando información adicional sobre este asunto.
- [198] La información analizada permite evidenciar una brecha entre los costos asociados al transporte por vía terrestre y por vía marítima, la cual alcanza incrementos superiores al 100 %. Esta diferencia dificulta de manera sustancial la sustitución de la ruta de transporte, a la que se verían forzados los exportadores ecuatorianos como consecuencia de la restricción del ingreso de mercancías por las aduanas terrestres establecidas por la República de Colombia, generando un encarecimiento relevante de las operaciones de exportación y afectando la viabilidad comercial de dichos flujos.

**Tabla No. 10**  
**Cotización en USD para FREJOL, CEBOLLA, ARROZ**

TIPO DE PRODUCTO	FREJOL, CEBOLLA, ARROZ	CARGA SECA	CARGA SECA
PESO	24000	24000	24000
ORIGEN	DURAN	GUAYAQUIL	GUAYAQUIL
DESTINO	IPIALES-BOGOTA	BUENAVENTURA-BOGOTA	CARTAGENA-BOGOTA
TIEMPO		2	6
FLETE INTERNACIONAL	1,320	1,666	3,090
GATOS LOCALES	-	1,857	1,857
TRANSPORTE INTERNO	1,680	3,318	3,815
TOTAL	<b>3,000</b>	<b>6,841</b>	<b>8,763</b>

Fuente: República del Ecuador – Cotizaciones Empresa.  
Elaboración: SGCAN.

- [199] Adicional a lo anterior, con base en información de importaciones presentada por la República de Colombia, con el fin de aportar mayores elementos de análisis, se realizaron cálculos del costo del flete por kilogramo importado por las distintas aduanas de ingreso del arroz, análisis del cual se puede indicar que, el menor precio del flete lo registró Ipiales, que es la principal aduana por la cual ingresa el arroz proveniente de la República del Ecuador durante el periodo analizado, alcanzado el 98%. La información presentada aporta elementos que hacen prever que el costo del flete es menor cuando se realiza por vía terrestre, lo que estaría relacionado con el volumen de importaciones que ingresa por dicha vía.

<sup>92</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000363.



**Tabla No. 11**  
**Precio implícito promedio Flete USD por Kg importado de arroz desde la República del Ecuador**  
**Por aduana de ingreso / periodo 2023 – febrero 2026**

Aduana de ingreso	2023	2024	2025	2026	Total general
BARRANQUILLA		0.04			0.04
BOGOTÁ		60.62			60.62
BUENAVENTURA		0.04			0.04
IPIALES	0.02	0.02	0.02	0.03	0.02

Fuente: Datos DANE-DIAN.

Elaboración: SGCAN.

[200] Sobre la base de la información analizada, se puede concluir que la medida objeto de investigación **tiene por efecto dificultar (encarecer o hacer más onerosa) las importaciones de arroz**, producto comprendido en el artículo 2 del Decreto 0170.

[201] En definitiva, a la luz de lo expuesto, puede señalarse que la medida objeto de investigación tuvo como efecto impedir las importaciones de arroz, producto comprendido en el artículo 2 del Decreto 0170, al suspender de hecho su ingreso durante su período de vigencia. Asimismo, dicha medida dificulta el acceso de este producto al mercado de la República de Colombia, por **cuanto encarece o hace más onerosas las operaciones de importación**, al obligar al redireccionamiento de las rutas logísticas tradicionalmente utilizadas.

- **Restricción al ingreso de productos frescos agrícolas<sup>93</sup>**

[202] El artículo 2 del Decreto 0170 contiene un total de 30 subpartidas arancelarias, de las cuales 6 subpartidas corresponden al producto arroz, 18 subpartidas a productos agrícolas y las restantes 6 subpartidas corresponde a productos pesqueros.

[203] En la sección anterior se abordó el análisis de las 6 subpartidas correspondientes a las importaciones de arroz. En esta sección, se procederá a realizar el análisis de los productos agrícolas, es decir, el conjunto de las 18 subpartidas arancelarias, conforme con el siguiente detalle:

**Tabla No. 12**  
**Subpartidas de productos frescos agrícolas del artículo 2 del Decreto 0170**

Subpartida arancelaria	Descripción	Producto referencial
0701900000	- Las demás	Papas
0702000000	Tomates frescos o refrigerados.	Tomates
0703100010	-- Cebollas de bulbo rojo (cabezona roja) (Allium cepa L.)	Cebolla roja
0703100020	-- Cebollas de bulbo blanco (cabezona blanca) (Allium cepa L.)	Cebolla blanca
0708200000	- Frijoles (fréjoles, porotos, alubias, judías) (Vigna spp., Phaseolus spp.)	Frijoles
0713319000	--- Los demás	Frijoles
0713329000	--- Los demás	Frijoles
0713339100	---- Negro	Frijoles
0713339200	---- Canario	Frijoles
0713339900	---- Los demás	Frijoles
0713349000	--- Los demás	Frijoles
0713359000	--- Los demás	Frijoles
0713399900	---- Los demás	Frijoles
0803101000	-- Frescos	Plátanos
0803102000	-- Secos	Plátanos
0803901200	--- Bocadillo (manzanito, orito) (Musa acuminata)	Plátanos
0804400010	-- Variedad Hass	Aguacate
0810901020	--- Maracuyá (parchita) (Passiflora edulis var. Flavicarpa)	Maracuyá

Fuente: Decreto 0170 – DIAN.

Elaboración: SGCAN.

<sup>93</sup> Esta denominación es la asignada en el Decreto 0170 de 2026 de la República de Colombia para los productos de los capítulos 07 y 08 contenidos en dicho decreto.



[204] Según el Decreto 0170, “el ingreso de productos agrícolas impide garantizar la trazabilidad e inocuidad de los alimentos, poniendo en riesgo directo la seguridad alimentaria y nutricional de la población colombiana”<sup>94</sup>. A continuación, el citado Decreto identifica cada uno de los productos comprendidos en esta categoría y les atribuye supuestos riesgos fitosanitarios y de inocuidad, los cuales se resumen en la Tabla No. 13.

**Tabla No. 13**  
**Riesgo fitosanitario en productos agrícolas según**  
**artículo 2 del Decreto 0170**

PRODUCTO REFERENCIAL DECRETO 0170	NÚMERO SUBPARTIDAS	Riesgo fitosanitario / zoonosario
Arroz	6	NINGUNO
Plátanos frescos	1	Fusarium oxysporum cubense Raza 4 Tropical - R4T
Plátanos secos	1	Fusarium oxysporum cubense Raza 4 Tropical - R4T
Banano bocadillo (orito)	1	Fusarium oxysporum cubense Raza 4 Tropical - R4T
Aguacate Hass	1	NINGUNO
Papa y otras solanáceas	1	PUNTA MORADA Y ZEBRA CHIP
Cebolla de bulbo rojo	1	NINGUNO
Cebolla de bulbo blanco	1	NINGUNO
Tomate	1	NINGUNO
Frijol	9	NINGUNO
Maracuyá	1	RIESGOS LIMITE MAXIMOS DE RESIDUOS
Peces vivos y material biológico acuícola	3	NINGUNO
Trucha	1	NINGUNO
Camarón y langostino	2	MANCHABLANCA Y VIRUS CABEZA AMARILLA
Fentanilo	3	SALUD PÚBLICA
<b>Total subpartidas</b>	<b>33</b>	

Fuente: Decreto 0170.

Elaboración: SGCAN.

[205] No obstante lo anterior, resulta pertinente destacar que un elemento común en los argumentos relativos a estos productos es la referencia a la existencia de comercio irregular y contrabando. Conforme se desprende de la Tabla precedente, en los casos en los que no se identifica de manera expresa un riesgo fitosanitario o de inocuidad, la justificación invocada se limita a la alegación de un supuesto ingreso irregular de mercancías y prácticas de contrabando.

- **Argumentos de la República del Ecuador**

[206] La República del Ecuador sostiene que las medidas adoptadas en el artículo 2 del Decreto 0170 al disponer que determinados productos “no podrán ingresar bajo ningún régimen aduanero” no admite matices: configura una prohibición absoluta de ingreso para las mercancías comprendidas en las subpartidas listadas, que incluyen productos de alta sensibilidad para la economía ecuatoriana como arroz (partida 1006), papa (0701), cebolla (0703), tomate (0702), frijol (0713), plátano (0803), banano bocadillo (0810), aguacate (0804), maracuyá, productos pesqueros (0301, 0303, 0305, 0306), entre otros.<sup>95</sup>

[207] Para demostrar dicha aseveración, la República del Ecuador presentó una tabla en la que se evidencia que una parte significativa de los productos comprendidos en el

<sup>94</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000090.

<sup>95</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000018.



artículo 2 ingresan principalmente por vía terrestre. En particular, se señala que “...12 de las 15 subpartidas afectadas por el artículo 2 se exportan a Colombia exclusivamente por vía terrestre (100% de ingreso por esa vía), y dos más lo hacen en un 99% por esa vía”.

[208] Asimismo, se argumenta que esta medida equivaldría a establecer una prohibición total de las importaciones de estos productos debido a que:

- a. La sustitución de rutas de transporte no sería viable para productos perecederos, ya que la vía terrestre ha sido históricamente el canal de ingreso utilizado, atendiendo a la naturaleza de los productos y los costos logísticos asociados. *“El transporte aéreo resulta antieconómico para productos de bajo valor unitario y alto volumen; el transporte marítimo implica costos y tiempos incompatibles con la conservación de productos frescos.”*
- b. La vía terrestre constituiría el único medio efectivo para el comercio de estos productos, debido a que se habría desarrollado una estructura productiva y comercial orientada al mercado colombiano, basada en rutas terrestres y en una logística diseñada para dicho canal.
- c. El régimen sancionatorio del Decreto 0170, en particular la aprehensión de las mercancías y del medio de transporte, operaría como un factor de disuasión absoluta, al desalentar de manera efectiva cualquier intento de ingreso de los productos afectados, reforzando así el efecto restrictivo de la medida.

[209] Asimismo, se indica que, sobre los justificativos invocados en el Decreto 0170 relativos a la soberanía alimentaria, la protección de la producción nacional, la prevención del contrabando y la existencia de riesgos fitosanitarios, en el caso particular de la protección a la producción nacional, esta constituye *“ un objetivo legítimo de política económica, pero no encuentra cabida en las excepciones del artículo 73, salvo que se demuestre —y no se ha demostrado— que dicha protección es necesaria para salvaguardar intereses vitales del Estado”*<sup>96</sup>.

#### • Argumentos de la República de Colombia

[210] Según la República de Colombia, tal como se mencionó en el caso del arroz, la medida adoptada no constituiría una prohibición del comercio, sino un mecanismo de canalización del flujo comercial *“hacia puntos habilitados de ingreso con infraestructura consolidada de inspección fitosanitaria, inspección sanitaria, verificación documental y cadena de frío permite de manera verificable...”*<sup>97</sup>.

[211] Asimismo, se sostiene que la medida sería necesaria y que constituiría la alternativa menos restrictiva para el comercio intracomunitario, ya que permitiría *“alcanzar la finalidad de protección sanitaria y fitosanitaria. Las alternativas examinadas, consideradas individual o acumulativamente, no alcanzan el mismo nivel de efectividad en la gestión del riesgo identificado.”*<sup>98</sup>.

[212] Se presenta información relativa a la existencia de comercio irregular en la frontera colombo–ecuatoriana, la cual, *“con una extensión aproximada de 586 kilómetros, presenta múltiples puntos de paso no habilitados, incluyendo alrededor de treinta y cinco (35) trochas identificadas por las autoridades, lo que limita estructuralmente la capacidad del Estado para ejercer control integral sobre la totalidad de los flujos de mercancías agropecuarias.”*<sup>99</sup>.

<sup>96</sup> Expediente DGC/M/GRAV-REST/002/2026, folio 000026.

<sup>97</sup> Expediente DGC/M/GRAV-REST/002/2026, folio 000358.

<sup>98</sup> Expediente DGC/M/GRAV-REST/002/2026, folio 000359.

<sup>99</sup> Expediente DGC/M/GRAV-REST/002/2026, folio 000363.



[213] Asimismo, se argumenta que “[l]a información consolidada de aprehensiones por tipo de producto evidencia que estas dinámicas comprenden un conjunto amplio de productos agropecuarios, incluyendo plátano, aguacate, frijol, papa, cebolla, tomate y maracuyá, con alta concentración territorial en Ipiales (Nariño)”<sup>100</sup>.

- **Análisis de la SGCAN**

- (i) Análisis para determinar si la medida objeto de investigación impide las importaciones de productos agrícolas*

[214] Resulta pertinente destacar que los argumentos presentados por la República de Colombia sobre la medida aplicada a las importaciones de productos agrícolas presentan inconsistencias internas, en la medida que, respecto de algunos productos, se invocan riesgos fitosanitarios o de inocuidad, mientras que, respecto de otros, se aducen consideraciones vinculadas al contrabando. En efecto, del examen del Decreto 0170, se desprende que la mención de riesgos fitosanitarios o de inocuidad en la comercialización se limita únicamente a determinados productos, los cuales fueron detallados en la Tabla No. 5, y serán analizados a continuación, de acuerdo con la evidencia presentada en el presente procedimiento.

[215] Sobre este asunto, resulta pertinente destacar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 de la Decisión 515<sup>101</sup>, **las normas sanitarias y fitosanitarias deben basarse en principios técnico-científicos, no constituir una restricción innecesaria, injustificada o encubierta al comercio intracomunitario, y ser conformes con el ordenamiento jurídico comunitario.**

[216] Asimismo, se dispone que el análisis de riesgo de plagas o enfermedades debe efectuarse con las metodologías desarrolladas y aprobadas por la Comunidad Andina o, de manera supletoria, de acuerdo con aquellas adoptadas por las organizaciones internacionales competentes en esta materia<sup>102</sup>.

[217] La Resolución 025<sup>103</sup> de la SGCAN, desarrolla el Análisis de Riesgo de Plagas (ARP) como un procedimiento técnico que exige, entre otros elementos, identificar la plaga, la determinación de la vía de ingreso, evaluar la probabilidad de introducción, establecimiento y propagación, así como seleccionar opciones de manejo del riesgo, aplicando el criterio de repercusión mínima sobre el comercio<sup>104</sup> intracomunitario. En paralelo, la jurisprudencia andina ha entendido por restricción cualquier acto imputable a una autoridad que imposibilite, limite, dificulte o encarezca las importaciones, incluso cuando la medida se presente bajo forma administrativa o técnica.

[218] En ese marco, la ausencia de ARP específico no constituye un defecto menor. En efecto, cuando una autoridad adopta una canalización territorial, una prohibición de ingreso o un trato diferenciado por origen, sin sustentar técnicamente el riesgo asociado a cada producto y a cada vía de ingreso, la medida pierde su justificación fitosanitaria y pasa a configurarse como una restricción incompatible con el ordenamiento jurídico comunitario, objetable a la luz del Acuerdo de Cartagena.

<sup>100</sup> Expediente DGCAN/GRAV-REST/002/2026, *Ibidem*.

<sup>101</sup> Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria que establece el marco jurídico andino para la adopción de medidas sanitarias y fitosanitarias de aplicación al comercio intrasubregional y con terceros países de plantas, productos vegetales, artículos reglamentados, animales y sus productos.

<sup>102</sup> Artículo 15 de la Decisión 515.

<sup>103</sup> Norma Fitosanitaria Andina relativa al análisis del riesgo de plagas, que establece las pautas sobre los procedimientos técnicos y operativos para efectuar un análisis del riesgo fitosanitario en la Subregión Andina, en relación con el comercio internacional de plantas y productos vegetales, aplicado al comercio intrasubregional con terceros países, de 13 de noviembre de 1997.

<sup>104</sup> Artículo 4 de la Resolución 025.



- [219] Con el propósito de evaluar la medida adoptada por la República de Colombia, se procederá a realizar, para cada uno de los productos comprendidos, el siguiente esquema de análisis:
- Determinar si el producto se encuentra sujeto a una categoría de riesgo que, conforme a la normativa comunitaria, requiere la realización de un ARP o de un soporte técnico equivalente;
  - Verificar si en el expediente administrativo obra evidencia de un ARP específico, elaborado por subpartida arancelaria y con la debida fundamentación técnico-científica;
  - Constatar si la medida de canalización territorial fue incorporada formalmente como requisito fitosanitario publicado o registrado; y
  - Evaluar si el efecto práctico de la medida resulta restrictivo, en particular, si impide, dificulta o encarece el ingreso de los productos de origen andino al mercado de la República de Colombia.
- [220] La evidencia revisada muestra un patrón común, ya que al verificar el sistema del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)<sup>105</sup> relativo a los requisitos fitosanitarios de importación de los productos comprendidos en el artículo 2 del Decreto 0170, no se consigna como requisito aplicable el puesto de control de salida de la República del Ecuador ni el de ingreso en la República de Colombia. A ello se suma que la contestación de la República de Colombia desarrolla justificaciones de carácter general vinculadas a riesgos sanitarios, contrabando, vectores pasivos y trazabilidad; sin embargo, no acredita, a partir de los documentos revisados en el expediente, la existencia de un ARP individualizado por cada subpartida arancelaria afectada.

a. Papa

- [221] Las importaciones de la papa están calificadas por la subpartida arancelaria 0701.90.00.00 y se encuentra en categoría de riesgo fitosanitario 3, lo cual, conforme se reconoce en el propio informe, implica la necesidad de realizar un ARP como sustento para la imposición de requisitos o medidas de manejo del riesgo. No obstante, al verificar los requisitos fitosanitarios publicados por el ICA, no se identificó la exigencia de ingreso a través de un puesto de control específico como requisito aplicable a dicho producto, pese a que ese constituye el elemento central de la medida prevista en el Decreto 0170.
- [222] La República de Colombia intenta extender a la papa y otras solanáceas riesgos asociados a la Punta Morada de la Papa, el Zebra Chip y a la *Bactericera cockerelli*; sin embargo, en la respuesta presentada no se individualiza un ARP por subpartida, ni se acredita un análisis técnico específico que demuestre por qué el ingreso por vía terrestre por las Aduanas de Ipiales y de Puerto Asís supondría un riesgo no manejable por otras medidas menos restrictivas. Conforme la jurisprudencia andina, una medida que limita el ingreso de mercancías y carece de una justificación técnico-científica individualizada produce un efecto restrictivo sobre el comercio intracomunitario, aun cuando se presente formalmente como una medida de control sanitario.
- [223] Existe evidencia suficiente para concluir que la República de Colombia no acreditó la realización de un ARP específico para la subpartida 0701.90.00.00, ni demostró que la canalización territorial haya sido establecida con carácter previo como requisito fitosanitario aplicable. En consecuencia, la medida analizada opera como una restricción injustificada al comercio intracomunitario, incompatible con las exigencias del ordenamiento jurídico comunitario.

b. Tomate fresco o refrigerado

105 [https://afrodita.ica.gov.co/VW\\_CONSULTAS\\_REQ\\_AGRICOLAS/ShowVW\\_CONSULTAS\\_REQ\\_AGRICOLASTable.aspx](https://afrodita.ica.gov.co/VW_CONSULTAS_REQ_AGRICOLAS/ShowVW_CONSULTAS_REQ_AGRICOLASTable.aspx)



- [224] Las importaciones de tomate se clasifican en la subpartida 0702.00.00.00 y, al igual que otros productos analizados, se encuentran ubicadas en la categoría de riesgo fitosanitario nivel 3, por lo que están sujetas a permiso de importación, inspección y presentación de certificado fitosanitario, con declaraciones adicionales sobre ausencia de determinadas plagas. No obstante, del análisis realizado se desprende la ausencia de sustento técnico-científico específico que justifique incorporar el punto de ingreso por vía terrestre como un criterio restrictivo adicional.
- [225] En el escrito de la República de Colombia se menciona de manera genérica la existencia de riesgos para el tomate, en el marco del denominado complejo de solanáceas, pero no se incorpora un ARP específico por subpartida arancelaria, ni se demuestra que el riesgo eventualmente asociado al tomate ecuatoriano no pueda ser gestionado mediante mecanismos ordinarios de inspección, certificación fitosanitaria o tratamiento en frontera ya previstos en la normativa aplicable. En tales condiciones, cuando una medida adoptada excede la intensidad de los requisitos fitosanitarios publicados y no se encuentra debidamente justificada con un análisis técnico-científico, su efecto resulta más oneroso de lo necesario, configurándose en una restricción incompatible con la Decisión 515 y con el criterio andino de mínima repercusión.
- [226] Por tanto, ante la inexistencia de un ARP específico acreditado para la subpartida 0702.00.00.00, así como la ausencia de incorporación del puesto de ingreso como requisito fitosanitario previamente establecido, se concluye que la medida adoptada constituye una restricción no debidamente justificada.

c. Cebolla roja

- [227] La cebolla roja clasificada en la subpartida 0703.10.00.10 y se encuentra ubicada en categoría de riesgo fitosanitario nivel 3. Conforme a los requisitos sistematizados, ya cuenta con un régimen completo de control: permiso de importación, inspección fitosanitaria, certificado fitosanitario, declaración adicional de ausencia de *Carpophilus hemipterus*, exigencia de venir libre de suelo y uso de envases nuevos. Esto demuestra que el ordenamiento fitosanitario ya disponía de instrumentos de gestión del riesgo para este producto.
- [228] Se debe señalar que el puesto de control específico no aparece dentro de esos requisitos fitosanitarios publicados por el ICA. En consecuencia, la nueva medida no fue presentada como ajuste técnico sustentado en un ARP específico, sino como una restricción territorial adicional, superpuesta a un régimen ya existente. Conforme a la jurisprudencia del TJCAN, cuando una medida añade un obstáculo adicional al comercio, carece de soporte técnico suficiente y dificulta el ingreso de las mercancías, se configura una restricción de todo orden incompatible con el ordenamiento jurídico comunitario.
- [229] Por tanto, la República de Colombia no acreditó la realización de un ARP específico para justificar el desvío territorial obligatorio de la subpartida 0703.10.00.10. Dado que ya existían requisitos fitosanitarios ordinarios suficientes para la gestión del riesgo asociado a dicho producto, la medida adoptada reviste un carácter restrictivo e innecesario, incompatible con los principios que rigen el ordenamiento jurídico comunitario andino.

d. Cebolla blanca

- [230] La cebolla blanca se clasifica en la subpartida 0703.10.00.20 y se ubica igualmente en categoría de riesgo fitosanitario nivel 3 y se encuentra sometida al mismo esquema



general de control fitosanitario ordinario. De la revisión realizada no muestra un ARP individualizado para esta subpartida, ni evidencia de que el ingreso por otros puntos habilitados resulte incompatible con el nivel de protección fitosanitario perseguido.

- [231] La República de Colombia añade consideraciones de carácter general aplicables a los productos agrícolas y a la frontera sur, sin demostrar por qué la cebolla blanca, en particular, requeriría una restricción territorial que exceda los requisitos fitosanitarios vigentes y publicados. Sin esa demostración individualizada, la medida se aparta del estándar andino según el cual el riesgo y su manejo deben justificarse técnicamente por la vía relevante y con el menor impacto posible sobre el comercio.
- [232] Por tanto, no existe evidencia de un ARP específico para la subpartida analizada que permita sustentar que la canalización territorial constituya un requisito fitosanitario aplicable. Por ello, la medida adoptada debe calificarse como una restricción al comercio intracomunitario andino, al carecer de la debida justificación técnico-científica exigida por el ordenamiento jurídico comunitario.

e. Frijoles

- [233] Los frijoles subpartida 0708.20.00.00 figuran en categoría de riesgo fitosanitario nivel 3 y están sujetas a requisitos fitosanitarios detallados, incluyendo declaración adicional de ausencia de *Callosobruchus chinensis* y *Bruchus* spp., la inspección al ingreso, uso de empaques nuevos y ausencia de suelo o materia orgánica. Esto confirma que existía un marco de manejo de riesgo plenamente operativo para la mercancía.
- [234] De la revisión realizada, se pudo verificar que el expediente no aporta un ARP específico que relacione esta subpartida con un riesgo particular que obligue a excluir los cruces terrestres de Ipiales y Puerto Asís. A falta de esa prueba, la canalización territorial aparece como un requisito nuevo, no incorporado en los sistemas ordinarios del ICA y, por ende, como una medida que dificulta el comercio más allá de lo técnicamente probado.
- [235] Por tanto, al no acreditarse ARP específico ni necesidad técnica singular para la subpartida 0708.20.00.00, la canalización territorial se configura como restricción injustificada al comercio intracomunitario.

f. Leguminosas secas (frijoles)

- [236] Las subpartidas 0713.31.90.00, 0713.32.90.00, 0713.33.91.00, 0713.33.92.00, 0713.33.99.00, 0713.34.90.00, 0713.35.90.00 y 0713.39.99.00 están en categoría de riesgo fitosanitario nivel 3, y sujetas a permiso, inspección y certificado fitosanitario. No se identifica para cada subpartida la existencia de un requisito territorial especial ni un ARP individualizado que sostenga el cierre del canal terrestre por las jurisdicciones cuestionadas.
- [237] La respuesta de la República de Colombia no aporta una justificación diferenciada por subpartida. Las argumentaciones son generales y centradas en condiciones fronterizas, contrabando y control territorial, lo que no reemplaza el análisis de riesgo de plagas exigido por la Decisión 515 para adoptar o modificar requisitos fitosanitarios aplicables al comercio de productos vegetales.
- [238] Por tanto, respecto a las subpartidas mencionadas, la ausencia de ARP específico y de incorporación expresa del punto de ingreso como requisito fitosanitario convierte la medida en una restricción general no debidamente sustentada.



*g. Plátano fresco*

- [239] El plátano fresco ingresa por subpartida 0803.10.10.00, se encuentra en categoría de riesgo fitosanitario nivel 3, y cuenta con requisitos fitosanitarios ordinarios que exigen certificado fitosanitario, procedencia de áreas libres de *Bactrocera* spp. y tratamiento para asegurar ausencia de *Dysmicoccus bispinosus*. Del análisis realizado se destaca que, respecto de Foc R4T, la evidencia científica internacional recogida por el propio Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)<sup>106</sup> de la República de Colombia, reconoce que el producto fresco de *Musa* spp. no constituye un hospedante directo del patógeno en condiciones comerciales normales.
- [240] La República de Colombia intenta desplazar el análisis hacia vectores pasivos —suelo adherido, embalajes, herramientas, vehículos y material de propagación vegetal—; sin embargo, ello no sustituye el deber de demostrar, mediante un ARP específico, por qué el plátano fresco, clasificado en la subpartida afectada, requeriría una restricción territorial del comercio. En efecto, si el producto fresco no constituye un vector directo del patógeno y los riesgos indirectos identificados pueden ser adecuadamente gestionados mediante medidas ordinarias de limpieza, inspección, embalaje y control documental, la exclusión territorial del canal terrestre resulta más intensa que lo necesario.
- [241] Por tanto, la evidencia del propio expediente muestra que la República de Colombia no acreditó un ARP específico para la subpartida 0803.10.10.00 y que la medida se sustenta en un razonamiento de carácter general, mas no en un riesgo directo atribuible al producto. En tales condiciones, la canalización territorial impuesta configura una restricción al comercio intracomunitario, al exceder lo necesario para alcanzar la finalidad invocada.

*h. Plátano seco*

- [242] El plátano seco cuyas importaciones se registran por la subpartida 0803.10.20.00, pertenece a categoría de riesgo fitosanitario nivel 2, lo que indica un nivel de riesgo inferior al del producto fresco y un régimen fitosanitario menor: no requiere permiso ni certificado fitosanitario de exportación, pero sí inspección al ingreso. Esta clasificación por sí sola debilita la lógica de imponer una medida de restricción territorial como la adoptada en el Decreto 0170.
- [243] El expediente no contiene un ARP específico para esta subpartida, ni se aporta evidencia técnico-científica que justifique que, pese a su menor categoría de riesgo, resulte necesario restringir su ingreso por vía terrestre por las Aduanas de Ipiales y Puerto Asís. En consecuencia, cuando un producto clasificado con un menor nivel de riesgo fitosanitario es sometido a una medida territorial particularmente severa, sin contar con un ARP individualizado que la sustente, el carácter restrictivo y desproporcionado de la medida se torna aún más evidente.

Por tanto, la subpartida 0803.10.20.00 no cuenta con ARP específico acreditado y, dada su clasificación en categoría 2, la canalización territorial aparece como una restricción innecesaria e injustificada.

*i. Bocadillo, manzanito u orito*

- [244] El producto clasificado en la subpartida 0803.90.12.00 se encuentra en categoría de riesgo fitosanitario nivel 3 y, como musácea, queda comprendido dentro de la lógica general que la República de Colombia invoca para Foc R4T. No obstante, al igual que

<sup>106</sup> Anexo 5 - Estudio MADR, 43. Anexos radicado 011812 presentacion info CO – EXPEDIENTE.



en el caso del plátano fresco, el riesgo relevante no ha sido demostrado con base en el fruto fresco como hospedante directo del patógeno, sino que se atribuye, de manera general, a la eventual presencia de vectores pasivos externos al producto, tales como suelo adherido u otros contaminantes, sin que ello se sustente en un ARP específico para la subpartida en cuestión.

- [245] Este elemento resulta jurídicamente relevante porque la Decisión 515 y la Resolución 025 exigen conectar la medida con el riesgo probado y escoger la alternativa menos restrictiva. En tal sentido, si el riesgo no se vincula al fruto fresco en sí, sino a elementos accesorios o externos —como materiales acompañantes, suelo adherido, embalajes, material de propagación o flujos irregulares—, la respuesta normativa adecuada debería concentrarse en medidas de inspección, higiene, control de embalajes, regulación del material vegetal y control del tránsito, y no en una restricción territorial del canal terrestre aplicable al fruto fresco, adoptada sin un ARP individualizado.
- [246] Por tanto, al no constar ARP específico para la subpartida 0803.90.12.00 y descansar la medida en un riesgo indirecto no individualizado, la canalización territorial constituye una restricción encubierta al comercio.

*j. Aguacate Hass*

- [247] El aguacate Hass ingresa por la subpartida 0804.40.00.10 y está en categoría de riesgo fitosanitario nivel 3, sujeto a permiso, inspección, certificado fitosanitario y declaraciones adicionales sobre procedencia de áreas libres de *Bactrocera* spp., y ausencia de otras plagas específicas. Es decir, el régimen ordinario ya contiene medidas de gestión del riesgo compatibles con el comercio regulado.
- [248] No obstante, no se identifica en el expediente un ARP específico que permita demostrar que el aguacate ecuatoriano requiere, además, una restricción territorial del ingreso por vía terrestre. Si bien la República de Colombia lo incluye dentro del grupo de productos perecederos respecto de los cuales la canalización territorial sería operativamente necesaria, dicha consideración de carácter logístico no sustituye el soporte técnico-fitosanitario exigido por la normativa comunitaria andina. Conforme a la jurisprudencia andina, una dificultad operativa en frontera, por sí sola, no resulta suficiente para justificar la imposición de un requisito territorial restrictivo ni para configurar una excepción válida al *Programa de Liberación*.
- [249] Por tanto, la ausencia de ARP específico para la subpartida 0804.40.00.10 y la existencia de requisitos fitosanitarios de gestión de riesgo, se permite concluir que la medida es restrictiva y no está debidamente justificada.

*k. Maracuyá*

- [250] El maracuyá que ingresa por la subpartida 0810.90.10.20, figura en categoría de riesgo fitosanitario nivel 3 y exige permiso, inspección y certificado fitosanitario, además de declaraciones adicionales de ausencia de determinadas plagas. Del análisis efectuado se advierte que no existe una consistencia técnica entre los argumentos invocados por la República de Colombia en relación con los Límites Máximos de Residuos (LMR) y la cadena de pasifloras, por cuanto no resulta jurídica ni técnicamente justificado trasladar eventuales problemas de cumplimiento de exportaciones colombianas hacia la Unión Europea al producto de origen ecuatoriano, en el marco del certificado fitosanitario exigido para la importación.



- [251] La mencionada observación es importante porque muestra una aparente desconexión entre la medida y el riesgo realmente identificado. Si el fundamento no es claro, y tampoco existe un ARP específico por subpartida que justifique la exclusión territorial, la medida se aleja del estándar andino de justificación técnico-científica. Asimismo, cuando una restricción al comercio intracomunitario se apoya en consideraciones ambiguas de inocuidad o de reputación comercial, sin prueba directa e individualizada por producto y por vía de ingreso, se refuerza el indicio de que la medida pueda constituir una restricción encubierta, incompatible con los principios del *Programa de Liberación*.
- [252] Por tanto, no se acreditó un ARP específico para la subpartida 0810.90.10.20 y la justificación adicional basada en LMR no resulta técnicamente convincente en el expediente; por ello, la medida es una restricción no sustentada conforme al derecho andino.
- [253] Como se ha podido evidenciar, luego del análisis realizado, la SGCAN ha descartado la existencia de un fundamento fitosanitario válido en la adopción de la medida restrictiva contenida en el artículo 2 del Decreto 0170. No obstante, a continuación, se procederá con el análisis sobre la incidencia de la medida en el comercio andino.
- [254] Para tal efecto, se procedió a revisar las importaciones ecuatorianas con base en la información aportada tanto por la República de Colombia como por la República del Ecuador. En atención al requerimiento formulado por la SGCAN, se obtuvo información estadística hasta el mes de marzo de 2026, de la cual se desprende que no se registran exportaciones durante dicho mes para ninguno de los productos agrícolas analizados, circunstancia relevante para la evaluación del efecto práctico de la medida durante su período de vigencia.

**Tabla No. 14**  
**Exportaciones ecuatorianas de productos agrícolas**  
**Dólares FOB**

PUERTO DE DESTINO	SUBPARTIDA	MES	2026 hasta marzo
IPIALES	0702000000	enero	2,000
		febrero	1,770
	0713339900	enero	580,991
		febrero	116,888
	0803101000	enero	283,837
		febrero	311,097
	0803102000	enero	13,200
		febrero	11,750
	0803901200	enero	13,672
		febrero	7,183
	0804400000	enero	21,720
		febrero	27,158
	0810901020	enero	125,650
		febrero	126,560
<b>Total general</b>			<b>1,643,476</b>

Fuente: SENA E.

Elaboración: SGCAN.

- [255] Además, para contar con una referencia ilustrativa sobre la evolución del comercio de los productos agrícolas, la Tabla No. 15 evidencia la evolución de estas importaciones.



**Tabla No. 15**  
**Importaciones de productos agrícolas de la República del Ecuador**  
**En Dólares CIF**

Subpartida	Descripción arancelaria	2023	2024	2025	2026 (febrero)
0702000000	Tomates frescos o refrigerados			11,630	4,579
0703100010	Cebollas de bulbo rojo (cabezona roja) ( <i>Allium cepa</i> L.), frescas o refrigeradas	26,393	30,379	67,487	
0703100020	Cebollas de bulbo blanco (cabezona blanca) ( <i>Allium cepa</i> L.), frescas o refrigeradas	90,010	342,534	55,423	
0713339900	Los demás frijoles (frejoles, porotos, alubias, judías) comunes ( <i>Phaseolus vulgaris</i> ), de vainas secas desvainados, aunque estén mondados o partidos, que no sean para la siembra	11,220,849	12,064,529	12,156,475	769,517
0713359000	Los demás Frijoles (frejoles, porotos, alubias, judías)* salvajes o caupí ( <i>Vigna unguiculata</i> ) secos, que no sean para siembra aunque estén mondadas o partidas		45,425		
0803101000	Plátanos "plantains", frescos	1,398,770	2,242,389	414,814	624,087
0803102000	Plátanos "plantains", secos	195,693	117,674	75,467	25,560
0803901200	Bocadillo (manzanito, orito) ( <i>Musa acuminata</i> ), frescos	280,618	365,016	155,373	20,075
0804400010	Aguacates (paltas), variedad Hass, frescos o secos	168,271	152,685	380,283	34,864
0810901020	Maracuyá (parchita) ( <i>Passiflora edulis</i> varo <i>Flavicarpa</i> ), frescas	1,147,619	347,151	1,072,468	320,698
<b>Total</b>		<b>14,528,222</b>	<b>15,707,783</b>	<b>14,389,420</b>	<b>1,799,380</b>

Fuente: Datos DANE-DIAN.  
Elaboración: SGCAN.

[256] La Tabla No. 15 evidencia que el producto con mayor valor de comercio corresponde a los frijoles, que, en el 2025, con un valor de 12.1 millones de dólares, representó el 84.5% del total importado de estos productos.

[257] De la información revisada, se pudo determinar que la medida impidió (suspender o prohibir) las importaciones de los productos frescos agrícolas provenientes de la República del Ecuador.

(ii) Análisis para determinar si la medida objeto de investigación dificulta las importaciones

[258] De acuerdo con lo argumentado por la República del Ecuador, el 100% de sus exportaciones<sup>107</sup> de los productos frescos agrícolas destinadas a la República de Colombia se realizarían por vía terrestre, por lo que [i]a prohibición de ingreso por los únicos pasos utilizados equivale, en los hechos, a una prohibición total de exportar esos productos".

[259] La SGCAN realizó un análisis equivalente con base en estadísticas proporcionadas por la República de Colombia, así como en información obtenida de fuentes propias. En ambos casos los resultados obtenidos son los mismos, es decir, el 100% de las importaciones de productos frescos agrícolas ingresan por vía terrestre, por las Aduanas de Ipiales y Puerto Asís, información que se presenta en la Tabla No. 16.

<sup>107</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000019.



**Tabla No. 16**  
**Importaciones colombianas de productos frescos agrícolas originarias de la República del Ecuador según aduana de ingreso Dólares CIF**

Aduana	Subpartida	Descripción arancelaria	2023	2024	2025	2026 (febrero)
<b>IPIALES</b>	<b>0702000000</b>	Tomates frescos o refrigerados			11,630	4,579
	<b>0703100010</b>	Cebollas de bulbo rojo (cabezona roja) (Allium cep.a L.), frescas o refrigeradas	17,457	30,379	67,487	
	<b>0703100020</b>	Cebollas de bulbo blanco (cabezona blanca) (Allium cepa L.), frescas o refrigeradas	90,010	342,534	55,423	
	<b>0713339900</b>	Los demás de vainas secas desvainados, aunque estén mondados o partidos, que no sean para la siembra	11,220,849	12,064,529	12,156,475	769,517
	<b>0713359000</b>	Los demás Frijoles secos, que no sean para siembra aunque estén mondadas o partidas		45,425		
	<b>0803101000</b>	Plátanos "plantains", frescos	1,398,770	2,242,389	414,814	624,087
	<b>0803102000</b>	Plátanos "plantains", secos	195,693	117,674	75,467	25,560
	<b>0803901200</b>	Bocadillo (manzanito, orito) (Musa acuminata), frescos	280,618	365,016	155,373	20,075
	<b>0804400010</b>	Aguacates (paltas), variedad Hass, frescos o secos	132,919	152,685	380,283	34,864
	<b>0810901020</b>	Maracuyá (parchita) (Passiflora edulis varo Flavicarpa), frescas	1,147,619	347,151	1,072,468	320,698
<b>TOTAL IPIALES</b>			<b>14,483,934</b>	<b>15,707,783</b>	<b>14,389,420</b>	<b>1,799,380</b>
<b>PUERTO ASIS</b>	<b>0703100010</b>	Cebollas de bulbo rojo (cabezona roja) (Allium cepa L.), frescas o refrigeradas	8,936			
	<b>0804400010</b>	Aguacates (paltas), variedad Hass, frescos o secos	35,352			
<b>Total</b>			<b>14,528,222</b>	<b>15,707,783</b>	<b>14,389,420</b>	<b>1,799,380</b>

Fuente: Datos DANE-DIAN.

Elaboración: SGCAN.

[260] La medida adoptada por la República de Colombia obligaría a los operadores ecuatorianos a cambiar la aduana de salida y por ende, a reconfigurar la logística de exportación necesaria para colocar estos productos en el mercado colombiano.

[261] En resumen, se puede concluir que, el 100% de productos frescos agrícolas objeto de análisis, ingresan a la República de Colombia por vía terrestre, siendo la Aduana de Ipiales el principal punto de ingreso, al concentrar el 99,9 % de dichas importaciones durante el período analizado.

**Tabla No. 17**  
**Aduanas de ingreso de las importaciones de productos frescos agrícolas provenientes de la República del Ecuador (%)**

Subpartida	Producto referencial	IPIALES	PUERTO ASIS	Total
0713339900	Frijoles	100.00%	0.00%	100.00%
0803101000	Plátanos	100.00%	0.00%	100.00%
0810901020	Maracuyá	100.00%	0.00%	100.00%
0803901200	Plátanos	100.00%	0.00%	100.00%
0804400010	Aguacates	95.20%	4.80%	100.00%
0703100020	Frijoles	100.00%	0.00%	100.00%
0803102000	Plátanos	100.00%	0.00%	100.00%
0703100010	Cebolla Roja	92.81%	7.19%	100.00%
0713359000	Frijoles	100.00%	0.00%	100.00%
0702000000	Tomate	100.00%	0.00%	100.00%
<b>Total</b>		<b>99.90%</b>	<b>0.10%</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Datos DANE-DIAN.

Elaboración: SGCAN.

[262] La SGCAN solicitó información sobre cotizaciones de embarques desde aduanas de la República del Ecuador con destino a las aduanas de la República de Colombia, con el propósito de verificar si la utilización exclusiva de las aduanas habilitadas conforme al Decreto 0170 implicó un encarecimiento o una mayor onerosidad de las importaciones



de origen ecuatoriano, en comparación con aquellas realizadas a través de otras aduanas no comprendidas en el ámbito de aplicación de dicha norma.

- [263] Con la información sobre cotizaciones presentada por la República del Ecuador se pudo constatar que las exportaciones, para los productos contenidos en la Tabla No. 18, incluidos en el Decreto 0170, al cambiar de vía de exportación de terrestre a marítima, verían incrementados sus costos en un 65% por la vía marítima de Buenaventura y en 111% por Cartagena.

**Tabla No. 18**  
**Cotización en USD para plátanos, maracuyá, aguacate, orito**

TIPO DE PRODUCTO	PLATANOS- MARACUYA- AGUACATE-ORITO	CARGA SECA	CARGA SECA
PESO	24000	24000	24000
ORIGEN	DURAN	GUAYAQUIL	GUAYAQUIL
DESTINO	IPIALES-BOGOTÁ	BUENAVENTURA- BOGOTÁ	CARTAGENA- BOGOTÁ
TIEMPO		2	6
FLETE INTERNACIONAL	1,850	1,666	3,090
GATOS LOCALES	-	1,857	1,857
TRANSPORTE INTERNO	2,300	3,318	3,815
TOTAL	4,150	6,841	8,763

Fuente: República del Ecuador – Cotizaciones Empresas.  
Elaboración: SGCAN.

- [264] Asimismo, según las cifras de importaciones analizadas, se puede evidenciar que la totalidad las importaciones de productos agrícolas ingresan por vía terrestre a la República de Colombia, por las Aduanas de Ipiales y Puerto Asís, que son las aduanas cuyo ingreso se encuentra prohibido por el Decreto 0170.
- [265] Por tanto, los hechos expuestos permiten concluir que la medida objeto de investigación tiene por efecto dificultar (encarecer o hacer más onerosa) las importaciones de productos frescos de origen ecuatoriano.
- [266] Finalmente, con base en la información obrante en el expediente, puede concluirse que la medida objeto de investigación tuvo como efecto impedir las importaciones de productos agrícolas de origen ecuatoriano, al suspender de facto su ingreso durante el período de vigencia de la medida. Asimismo, se advierte que dicha medida dificultó el acceso de estos productos al mercado de la República de Colombia, en la medida en que encareció o hizo más onerosas las operaciones comerciales, afectando el flujo normal del comercio intracomunitario andino.

- **Restricción al ingreso de productos pesqueros**

- [267] Los productos denominados como pesqueros, de acuerdo con el Decreto 0170, comprenden un total de 6 subpartidas arancelarias y, según la Tabla No. 19, corresponden a material bilógico, truchas, camarones, langostinos.

**Tabla No. 19**  
**Productos pesqueros según Decreto 0170 de 2026**

Subpartida	Descripción	Producto Referencial
0301190000	-- Los demás	Peces ornamentales
0301911000	--- Para reproducción o cría industrial	Truchas
0303910000	-- Hígados, huevas y lechas	Peces
0305720000	-- Cabezas, colas y vejigas natatorias, de pescado	Cabezas de pescado
0306171900	---- Los demás	Langostinos
0306179900	---- Los demás	Camarones

Elaboración: SGCAN



- [268] Según el Decreto 0170, se señala que los “*productos pesqueros congelados presentan alto valor comercial y alta rentabilidad en mercados informales, lo que incentiva su ingreso irregular. Así mismo, el contrabando de productos pesqueros compromete la trazabilidad, el control de cadena de frío y la protección del consumidor final.*”<sup>108</sup>
- [269] En relación con la trucha, se argumenta que su sistema productivo depende en un 100% de la importación de ovas embrionadas, principalmente de los Estados Unidos, lo que incrementaría la sensibilidad sanitaria y bioseguridad del sector frente al ingreso irregular de peces vivos o material biológico por frontera terrestre. Sobre esta base, se sostiene que dicha circunstancia justificaría la adopción de medidas restrictivas.
- [270] Además, se menciona que la producción de trucha enfrentaría una problemática sanitaria principalmente en la laguna de La Cocha, ubicada en el departamento de Nariño, la cual, según se sostiene, estaría asociada a la convergencia del ingreso irregular de material biológico desde la República del Ecuador.
- [271] Respecto al camarón, señalan que representa una actividad estratégica de la acuicultura marina y continental del país. La introducción de camarón y langostino por vías terrestres desde países vecinos sin los debidos controles aduaneros, sanitarios y cadena de frío representaría un riesgo para la estabilidad económica del sector, la salud pública y la sanidad acuícola, al facilitar la circulación de productos sin trazabilidad, potencialmente afectados por enfermedades como el síndrome de la mancha blanca y el virus de la cabeza amarilla. Sobre esta base, se sostiene que dichas consideraciones justificarían la adopción de medidas excepcionales de restricción y control del ingreso.

- **Argumentos de la República del Ecuador**

- [272] La República del Ecuador manifestó que la expresión “no podrá ingresar bajo ningún régimen aduanero”, contenida en el artículo 2 del Decreto 0170, configura una prohibición absoluta de ingreso para las mercancías comprendidas en las subpartidas allí listadas, las cuales incluyen productos pesqueros de alta sensibilidad para la economía ecuatoriana.
- [273] En el informe<sup>109</sup> que se adjunta como anexo a su solicitud, realiza un análisis del comercio de las subpartidas del artículo 2 del Decreto 0170. Dicho análisis concluye que “[l]os productos afectados por el artículo 2 del Decreto 0170 son camarones, arroz, fréjol, plátano, maracuyá, orito, aguacate, plátanos secos, cebolla roja, cebolla perla, huevas de pescado, cabezas de pescado y tomates frescos.”<sup>110</sup>

- **Argumentos de la República de Colombia**

- [274] En el escrito que da respuesta a la solicitud planteada por la República del Ecuador, la República de Colombia señala que la “*cadena acuícola del camarón presenta un perfil de riesgo sanitario particular y verificable*”<sup>111</sup>. Se destaca que las importaciones de camarón representarían alrededor del 95% del total importado por la República de Colombia.
- [275] Asimismo, se argumenta que la República de Colombia habría alegado la existencia de hechos epidemiológicos objetivos que fundamentarían la adopción de la medida en lo que respecta a la cadena productiva del camarón, en los siguientes términos: “*el riesgo*

<sup>108</sup> Expediente DGC/M/GRAV-REST/002/2026, folio 000091.

<sup>109</sup> Expediente DGC/M/GRAV-REST/002/2026, folio 000104.

<sup>110</sup> *Ibidem*.

<sup>111</sup> Expediente DGC/M/GRAV-REST/002/2026, folio 000363.



*de introducción y propagación del virus del síndrome de las manchas blancas (WSSV) y de otros patógenos asociados fue confirmado mediante pruebas realizadas en el Laboratorio Nacional de Diagnóstico Veterinario a muestras de camarón crudo congelado originario del Ecuador los días 18 de marzo, 22 de abril y 21 de junio de 2024, con detección de ADN de WSSV, del virus de necrosis infecciosa hipodérmica y hematopoyética (IHNV) y de la bacteria causante de la hepatopancreatitis necrotizante (NHP), hallazgos que motivaron en todos los casos el reembarque de la mercancía”<sup>112</sup>.*

- [276] Respecto de las medidas adoptadas para la trucha y pescado, se señala que la Septicemia Hemorrágica Viral (VHS), sería una enfermedad de notificación obligatoria y “*que se caracteriza por su alta capacidad de diseminación, elevada mortalidad y significativo impacto económico en la acuicultura. De acuerdo con el sistema WAHIS de la OMSA, el virus se transmite principalmente a través del movimiento de peces vivos, ovas y material genético sin certificación sanitaria, pudiendo circular además de forma subclínica en reproductores*”.
- [277] Según lo sostenido por la República de Colombia, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) habría formulado, como hipótesis, que el brote detectado en el año 2026 en la Laguna de La Cocha (departamento de Nariño) estaría asociado al ingreso de material genético de procedencia desconocida, el cual habría ingresado sin cumplir con los controles sanitarios exigidos, y que, en tal sentido, constituiría el origen del referido brote viral.
- [278] También se indica, que “*el sistema productivo de trucha colombiano depende en un 100% de la importación de ovas embrionadas provenientes principalmente de los Estados Unidos, circunstancia que incrementa la sensibilidad sanitaria y biosegura del sector frente al ingreso irregular de peces vivos o material biológico por frontera terrestre.*”.
- [279] Por último, se menciona que la medida de canalización del ingreso de mercancías estaría “*enmarcada simultáneamente en el en (i) la excepción del literal d) del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, desarrollada por la Decisión 515 (Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria); (ii) el principio de precaución contenido en el artículo 5.7 del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC9; y (iii) los estándares internacionales de la CIPF, la OMSA y el Codex Alimentarius*”.

- **Análisis de la SGCAN**

- (i) Análisis para determinar si la medida objeto de investigación impide las importaciones de productos pesqueros

- [280] Para la revisión de la medida aplicada por la República de Colombia a las importaciones de productos pesqueros, y de manera análoga a lo realizado respecto de los demás productos comprendidos en el artículo 2 del Decreto N.º 170, se llevará a cabo un análisis individual, producto por producto, orientado a verificar el cumplimiento del marco normativo aplicable a la adopción de medidas sanitarias y fitosanitarias.
- [281] En ese sentido, resulta asimismo pertinente destacar que, de conformidad con lo dispuesto en la Decisión 515, que establece el Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria, los Países Miembros que pretendan adoptar medidas sanitarias o fitosanitarias que impliquen restricciones al comercio intracomunitario deben observar los procedimientos específicos previstos en dicha normativa, los cuales varían según la naturaleza y el alcance de la medida propuesta.

<sup>112</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000364.



- [282] En particular, cuando se trate de situaciones de emergencia sanitaria, el artículo 31 de la Decisión 515 permite la adopción inmediata de medidas temporales, siempre que estas sean notificadas a la SGCAN dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su publicación, y que dicha notificación vaya acompañada de un informe técnico preliminar que sustente su necesidad, alcance, duración y características. Asimismo, tales medidas deben contar con un plazo de vigencia determinado y, en caso de requerirse su prórroga, deberá presentarse un estudio técnico definitivo para su evaluación correspondiente.
- [283] De manera adicional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 29, 33 y 34 de la Decisión 515, para que una norma sanitaria nacional resulte exigible frente a los demás Países Miembros, esta debe encontrarse debidamente inscrita en el Registro Subregional de Normas Sanitarias y Fitosanitarias. Asimismo, tratándose de enfermedades de notificación obligatoria en animales acuáticos, la Decisión 808 establece la obligación de comunicar su detección a la SGCAN y a los demás Países Miembros dentro de un plazo no mayor a veinticuatro (24) horas, debiendo acompañarse la información técnica pertinente.

*a) Análisis camarón y crustáceos*

- [284] En relación con los productos vinculados a camarones y demás crustáceos, la República de Colombia sustenta la restricción adoptada en la Resolución ICA N.º 00009105 de 2024, dictada frente al riesgo de introducción del virus del síndrome de las manchas blancas (WSSV) y otros patógenos asociados. No obstante, de la información técnica disponible se constata que dicha medida fue autorizada por la Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN) únicamente de manera temporal, por un plazo de noventa (90) días calendario, sin que posteriormente haya sido válidamente prorrogada, ni incorporada en el Registro Subregional de Normas Sanitarias y Fitosanitarias mediante una nueva autorización sustentada en un estudio técnico definitivo, conforme a lo exigido por la Decisión 515.
- [285] En ese sentido, se constata que la República de Colombia no dio cumplimiento al procedimiento previsto en la normativa andina para la vigencia de una medida sanitaria de emergencia, en la medida en que no presentó oportunamente un estudio técnico definitivo que sustentara su continuidad, ni obtuvo una nueva autorización por parte de la SGCAN, conforme a lo establecido en la Decisión 515. En consecuencia, la Resolución ICA N.º 00009105 de 2024 no se encontraba vigente ni era exigible frente a los demás Países Miembros al momento de la adopción del Decreto 0170.
- [286] Asimismo, se advierte que el procedimiento aplicable exigía, además de la notificación inicial dentro del plazo de tres (3) días hábiles, la determinación de un plazo de vigencia cierto y, de ser el caso, la presentación de una solicitud de prórroga debidamente sustentada.
- [287] En consecuencia, ante la ausencia de los elementos procedimentales y sustantivos exigidos, se considera que la medida sanitaria invocada por la República de Colombia no cumple con los requisitos establecidos en el marco normativo andino, lo que desvirtúa su utilización como fundamento jurídico válido para restringir el ingreso de los productos objeto de análisis al comercio intracomunitario.

*b) Análisis de peces, truchas y material acuícola*

- [288] En relación con los productos correspondientes a peces, truchas y demás material biológico acuícola, la República de Colombia invoca la existencia de riesgos sanitarios



asociados, entre otros, a la presencia de la Septicemia Hemorrágica Viral (VHS) en la Laguna de La Cocha. No obstante, de la revisión del expediente no se desprende que dicha situación haya sido notificada formalmente a la SGCAN, conforme a lo dispuesto en la Decisión 515 y en la Decisión 808, las cuales establecen la obligación de comunicar la ocurrencia de enfermedades de notificación obligatoria dentro de plazos perentorios y acompañadas de informes técnicos específicos.

- [289] En particular, tratándose de enfermedades de animales acuáticos incluidas en los listados de importancia sanitaria, el procedimiento aplicable exigía la notificación a la SGCAN y a los demás Países Miembros dentro de un plazo no mayor a veinticuatro (24) horas contadas desde su detección, acompañada de la información técnica correspondiente. No obstante, no se ha acreditado el cumplimiento de dicha obligación, lo cual impide constatar la existencia de una situación de emergencia sanitaria debidamente reconocida en el ámbito subregional, conforme al marco normativo andino aplicable.
- [290] En consecuencia, la República de Colombia no observó el procedimiento previsto en la normativa andina para sustentar la adopción de medidas restrictivas respecto de estos productos, en la medida en que no notificó formalmente la emergencia sanitaria alegada, ni registró norma alguna que establezca requisitos sanitarios exigibles frente a los demás Países Miembros, conforme a lo dispuesto en la Decisión 515 y la Decisión 808.
- [291] En virtud de lo expuesto, se concluye que la República de Colombia no cumplió con los procedimientos establecidos en la normativa comunitaria andina para la adopción de medidas sanitarias con efectos restrictivos sobre el ingreso de mercancías, tanto respecto de los productos derivados de crustáceos como de los peces y del material acuícola. En particular, se constata la falta de notificación oportuna de medidas de emergencia, la inexistencia de normas sanitarias vigentes debidamente inscritas en el Registro Subregional, así como la ausencia de un sustento técnico-científico actualizado que permita justificar la adopción de la medida. En consecuencia, las restricciones contenidas en el artículo 2 del Decreto 0170 no pueden ser válidamente invocadas como medidas sanitarias al amparo del ordenamiento jurídico comunitario.
- [292] Como se ha podido evidenciar a partir del análisis realizado, y de manera análoga a lo concluido respecto de los productos agrícolas frescos, la SGCAN ha descartado la existencia de un fundamento sanitario válido en la adopción de la medida restrictiva prevista en el artículo 2 del Decreto 0170 en relación con los denominados productos pesqueros. No obstante, a continuación, se procederá a analizar la incidencia de dicha medida en el comercio andino, a fin de evaluar sus efectos conforme al *Programa de Liberación* del Acuerdo de Cartagena.
- [293] Para tal efecto, se procedió a revisar las importaciones con base en la información aportada por la República de Colombia y la República del Ecuador del año 2026, disponible hasta el mes de marzo de ese año. El análisis de las cifras correspondientes al año 2026 evidencia que se mantuvieron exportaciones a través de puertos marítimos (Buenaventura y Cartagena), mientras que no se registraron operaciones por vía terrestre (Ipiales), pese a que esta constituía el principal canal de ingreso de dichos productos con anterioridad a la adopción de la medida, circunstancia que resulta significativa para evaluar su efecto práctico sobre el comercio intracomunitario.



**Tabla No. 20**  
**Exportaciones de productos pesqueros**  
**USD FOB / Enero - marzo 2026**

PUERTO DE DESTINO	enero	febrero	marzo
BOGOTA		128,568	
BUENAVENTURA	809,791	954,844	5,987,660
CARTAGENA	173,175	82,650	1,483,649
IPIALES	6,590,665	2,988,170	
<b>Total general</b>	<b>7,573,630</b>	<b>4,154,232</b>	<b>7,471,309</b>

Fuente: SENAE.

Elaboración: SGCAN.

- [294] Sumado a lo anterior, y con el fin de contar con una referencia ilustrativa sobre la evolución del comercio de los productos pesqueros, la Tabla No. 21 muestra la evolución de las importaciones correspondientes a dichos productos durante el período considerado.

**Tabla No. 21**  
**Importaciones de productos pesqueros originarias de la República del Ecuador / En dólares CIF**

Subpartida	2023	2024	2025	2026 (febrero)	Total
0306179900	45,659,471	54,040,402	75,886,479	13,800,910	189,387,261
0306171900	2,298,614	149,611			2,448,225
0303910000	49,054	65,037	18,810	2,559	135,458
0305720000		10,755	58,871	5,297	74,922
<b>Total</b>	<b>48,007,139</b>	<b>54,265,804</b>	<b>75,964,160</b>	<b>13,808,765</b>	<b>192,045,867</b>

Fuente: Datos DANE-DIAN.

Elaboración: SGCAN.

- [295] La información disponible evidencia que el principal producto importado corresponde a los camarones, clasificado en la subpartida arancelaria 0306.17.99.00, los cuales, durante el período analizado, representaron el 98,6 % del total de las importaciones de los productos pesqueros considerados. Asimismo, se constata que, durante el mes de marzo de 2026, correspondiente al período de vigencia de la medida, no se registraron importaciones por vía terrestre, manteniéndose habilitado el ingreso por vía marítima. En consecuencia, se determina que la medida adoptada no tuvo por efecto impedir — esto es, suspender o prohibir— las importaciones de productos pesqueros provenientes de la República del Ecuador, sin perjuicio de su incidencia en la modalidad de ingreso utilizada para dichas importaciones.

*(ii) Análisis para determinar si la medida objeto de investigación dificulta las importaciones*

- [296] De acuerdo con lo argumentado por la República del Ecuador, el 100% de sus exportaciones de productos pesqueros destinadas a la República de Colombia se realizarían por vía terrestre, por lo que *[/]la prohibición de ingreso por los únicos pasos utilizados equivale, en los hechos, a una prohibición total de exportar esos productos".*
- [297] Conforme a la metodología aplicada, se procede a analizar las importaciones según la aduana de ingreso, con el objetivo de identificar los principales puntos de ingreso de los productos pesqueros a la República de Colombia. La información correspondiente se presenta en la Tabla N.º 22.



**Tabla No. 22**  
**Importaciones de productos pesqueros originarias de la República del Ecuador / en % de dólares CIF**

Subpartida	IPIALES	PUERTO ASIS	CARTAGENA	BUENAVENTURA	BOGOTÁ	Total
0306179900	42.34%	32.75%	14.23%	10.68%	0.00%	100.00%
0306171900	0.00%	0.00%	100.00%	0.00%	0.00%	100.00%
0303910000	28.43%	71.57%	0.00%	0.00%	0.00%	100.00%
0305720000	43.24%	56.76%	0.00%	0.00%	0.00%	100.00%
<b>Total</b>	<b>41.79%</b>	<b>32.37%</b>	<b>15.31%</b>	<b>10.53%</b>	<b>0.00%</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Datos DANE-DIAN.  
 Elaboración: SGCAN.

- [298] Como se observa en la Tabla N.º 22, el principal producto importado por la República de Colombia corresponde al camarón, clasificado en la subpartida arancelaria 0306.17.99.00, el cual representó el 98,6 % del total importado durante el período analizado. Asimismo, del análisis por aduana de ingreso se constata que el 75,09 % de dichas importaciones ingresa por vía terrestre (IpiALES y Puerto Asís), a través de las aduanas cuyo acceso se encuentra restringido por la medida objeto de análisis, mientras que el 24,91 % restante ingresa por las aduanas marítimas (Cartagena y Buenaventura).
- [299] Al considerar de manera conjunta las Aduanas de IpiALES y de Puerto Asís, se constata que el 74,16 % del total de los productos importados desde la República del Ecuador ingresa por vía terrestre. En consecuencia, dicho porcentaje de importaciones se vería obligado a modificar su modalidad de transporte, pasando de la vía terrestre a la vía marítima, como efecto directo de la restricción establecida.
- [300] La SGCAN requirió cotizaciones de costos de embarques que permitan evidenciar la diferencia entre los embarques por vía terrestre de la marítima. La República del Ecuador presentó esta información que permite constatar la diferencia de costos entre las dos opciones, llegando a porcentajes superiores al 53% la vía marítima por Buenaventura y del 96% la opción de Cartagena, en comparación con la vía terrestre (IpiALES).

**Tabla No. 23**  
**Cotizaciones para transporte de camarones, huevas de pescado, cabezas de pescado en dólares**

RUBRO	CAMARÓN	PRODUCTOS REFRIGERADOS	PRODUCTOS REFRIGERADOS
PESO	24000	24000	24000
ORIGEN	DURAN	GUAYAQUIL	GUAYAQUIL
DESTINO	IPIALES-BOGOTA	BUENAVENTURA-BOGOTA	CARTAGENA-BOGOTA
TIEMPO		2	6
TRANSPORTE INTERNO ECUADOR		295	295
FLETE INTERNACIONAL	2,500	2,725	4,665
GATOS LOCALES	-	1,857	1,857
TRANSPORTE INTERNO COLOMBIA	3,200	3,871	4368.37
TOTAL	5,700	8,748	11,186

Fuente: República del Ecuador – Cotizaciones Empresas.  
 Elaboración: SGCAN.

- [301] Por lo tanto, los hechos constatados permiten concluir que la medida objeto de la presente investigación tiene por efecto dificultar (encarecer o hacer más onerosas) las



importaciones de productos pesqueros de origen ecuatoriano, al obligar a una modificación sustancial de los canales logísticos tradicionalmente utilizados para su ingreso al mercado de la República de Colombia.

[302] Finalmente, con base en la información disponible, se puede señalar que, la medida no tuvo como efecto impedir las importaciones de productos pesqueros de origen ecuatoriano. Sin embargo, sí se advierte que dicha medida habría dificultado su acceso al mercado de la República de Colombia, al encarecer o hacer más oneroso el ingreso de dichos productos.

- **Restricción para mercancías presuntamente utilizadas en la producción de fentanilo**

[303] El artículo 3 del Decreto 0170 de la República de Colombia, establece una medida de restricción al ingreso de mercancías utilizadas en la producción de fentanilo, aplicable a las siguientes subpartidas arancelarias.

**Tabla No. 24**  
**Subpartidas del artículo 3 del Decreto 0170 de la República de Colombia**

Subpartida	Descripción
2707200000	- Toluol (tolueno)
2806100000	- Cloruro de hidrógeno (ácido clorhídrico)
2909110000	- - Eter dietílico (óxido de dietilo)

Fuente: Decreto 0170 – DIAN<sup>113</sup>.

Elaboración: SGCAN.

[304] La República de Colombia afirma que tiene un compromiso contra el fentanilo, *“reconociendo esta sustancia como una amenaza emergente para la salud pública, la seguridad ciudadana y la estabilidad institucional en el marco de las dinámicas de narcotráfico transnacional.”*<sup>114</sup>

[305] Precisa que es deber estatal prevenir y mitigar el uso indebido de las denominadas drogas sintéticas y que por tanto se *“adoptaron lineamientos que permiten controlar y vigilar las sustancias y elementos que puedan introducirse, sacarse del país, transportarse o tenerse en poder para el procesamiento ilícito de estupefacientes, incluido el fentanilo”*<sup>115</sup>.

[306] Asimismo, se menciona que existiría una actualización de la normativa relativa al control de sustancias y productos químicos empleados en la producción de fentanilo, contenida en la Resolución 0004 del 2 de diciembre de 2025.

- **Argumentos de la República del Ecuador**

[307] En la solicitud presentada por la República del Ecuador no se menciona manera específica a las subpartidas del artículo 3 del Decreto 0170. En el informe presentado como anexo mencionan *“que Ecuador no realizó exportaciones en el período 2023-2025 de las tres subpartidas arancelarias incluidas en el artículo 3 del Decreto 0170 que según menciona el instrumento son utilizadas en la producción de fentanilo.”*<sup>116</sup>

- **Argumentos de la República de Colombia**

<sup>113</sup> Consulta realizada el siguiente enlace del sitio web de la DIAN: <https://muisca.dian.gov.co/WebArancel/DefConsultaNomenclaturaPorCodigo.faces>.

<sup>114</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000091.

<sup>115</sup> *Ibidem*.

<sup>116</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000105.



- [308] La República de Colombia señala que existe el Decreto Ley 2272 de 1991 que tendría una jerarquía normativa superior al Decreto 0170, y dicho Decreto Ley establecería *“de manera expresa que la importación de dichas sustancias se encuentra limitada a aduanas previamente habilitadas tales como Barranquilla, Bogotá, Buenaventura, Cartagena y Cúcuta”*<sup>117</sup>.
- [309] La República de Colombia sostiene, además, que el control de ingreso de determinadas sustancias se encontraría justificado al amparo del segundo párrafo del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena. En particular, argumenta que la potestad de regular el ingreso de mercancías se enmarcaría en la excepción relativa a la moralidad pública, cuya definición correspondería al ámbito de competencia del Estado colombiano. Por tal razón, el Decreto 0170 *“en concordancia con el párrafo del artículo 4 del Decreto 2272 de 1991, se determinó que ciertos productos son utilizados en la producción de fentanilo, motivo por el cual, su introducción al país debe estar acorde con la normatividad que dispone medidas para su control”*.<sup>118</sup>
- [310] Añaden también, que *“la medida busca asegurar el cumplimiento del artículo 73(b) del Acuerdo de Cartagena establece que una medida persigue un objetivo legítimo cuando pretende la aplicación de leyes y reglamentos de seguridad; disposición espejo del artículo XX (d)16 y XXI17 del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio de 1994 (en adelante “GATT 1994”)”*<sup>119</sup>.
- [311] Asimismo, se incorporan datos relativos al fenómeno del narcotráfico, señalando que: *“De hecho, el fenómeno del narcotráfico ha afectado tanto a Colombia como a Ecuador. El aumento del tráfico de cocaína ha tenido un impacto particularmente fuerte en Ecuador, donde se ha producido una ola de violencia letal en los últimos años vinculada a grupos delictivos, incluidas bandas de narcotraficantes. Según un estudio mundial de la UNODC sobre el homicidio en 2023, uno de los motivos de que la violencia aumentara alrededor de un 407% de 2016 a 2022 son el nivel sin precedentes del cultivo de coca en países fronterizos como Colombia”*.
- [312] Se sostiene que la medida de restricción al ingreso de mercancías utilizadas en la producción de fentanilo tendría como finalidad afectar las finanzas de los grupos armados y organizaciones criminales, en la medida en que limitaría su capacidad para procesar sustancias ilícitas, con el objetivo último de prevenir afectaciones a la vida y a la salud de la población colombiana.
- [313] Se concluye mencionando que *“[l]a medida contenida en el artículo 3 del Decreto 170 de 2026 atiende preocupaciones de política pública legítimas y se encuentra justificada bajo el artículo 73 del AC por perseguir simultáneamente los objetivos legítimos de (i) protección de la moralidad pública (ii) aplicación de leyes y reglamentos de seguridad y (iii) protección de la vida y la salud de las personas, cumpliendo con los requisitos de idoneidad, necesidad, proporcionalidad y exigencia de no discriminación”*<sup>120</sup>.

- **Análisis de la SGCAN**

- (i) Análisis para determinar si la medida objeto de investigación impide las importaciones de productos presuntamente usados en la producción fentanilo*

- [314] Para la revisión de la medida aplicada por la República de Colombia a las importaciones de productos presuntamente utilizados en la producción de fentanilo, prevista en el

<sup>117</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000370.

<sup>118</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, *Ibidem*.

<sup>119</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, *Ibidem*.

<sup>120</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000375.



artículo 3 del Decreto N.º 170 de 2026, resulta pertinente tomar como marco normativo de referencia la Decisión 602, mediante la cual se establece el listado comunitario de sustancias y productos químicos utilizados con frecuencia en la producción, fabricación, preparación o extracción ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, en particular de cocaína y heroína.

- [315] No obstante, lo anterior, y pese a que la Decisión 602 fue emitida en el año 2004, se observa que en su Anexo 1<sup>121</sup>, se incluyen subpartidas arancelarias coincidentes con aquellas previstas en el artículo 3 del Decreto 0170. En ese contexto, al consultar la información publicada en el sitio web de la DIAN, se verifica que la importación de dichas subpartidas se encuentra al cumplimiento de requisitos previos, conforme al régimen de control aplicable a sustancias y productos químicos.

**Tabla No. 25**  
**Información obtenida del sitio web de la DIAN**

<http://www.dian.gob.pe/WebArancel/DefDocumentosPopUp.faces?nomenclatura=95780&codNomenclatura=2707200000&componente=10&regimen=1&fechaConsulta=20260503>

Documentos soporte para importaciones – 2707200000							
Documento - Entidad	Trámite	Requisito	Electrónico	Desde	Hasta	Países	
Certificado de Carencia de Informes por Tráfico de Estupefac - Ministerio De Justicia Y Del Derecho	PREVIO	OBLIGATORIO	NO	28-ene-2022	...	🌐	
Cupo de Importacion - Ministerio De Justicia	PREVIO	OBLIGATORIO	NO	28-sep-2020	...	🌐	
Visto Bueno - Instituto Nacional De Vigilancia De Medicamentos Y Alimentos	PREVIO	OPCIONAL	NO	28-ene-2022	...	🌐	

<http://www.dian.gob.pe/WebArancel/DefDocumentosPopUp.faces?nomenclatura=43412&codNomenclatura=2806100000&componente=10&regimen=1&fechaConsulta=20260503>

Documentos soporte para importaciones – 2806100000							
Documento - Entidad	Trámite	Requisito	Electrónico	Desde	Hasta	Países	
Certificado de Carencia de Informes por Tráfico de Estupefac - Ministerio De Justicia Y Del Derecho	PREVIO	OBLIGATORIO	NO	28-ene-2022	...	🌐	
Certificado de Carencia de Informes y Cupo Autorizado - Ministerio De Justicia Y Del Derecho	PREVIO	OPCIONAL	NO	28-sep-2020	...	🌐	
Cupo de Importacion - Ministerio De Justicia	PREVIO	OPCIONAL	NO	28-sep-2020	...	🌐	
Visto Bueno - Instituto Nacional De Vigilancia De Medicamentos Y Alimentos	PREVIO	OPCIONAL	NO	28-ene-2022	...	🌐	

<http://www.dian.gob.pe/WebArancel/DefDocumentosPopUp.faces?nomenclatura=96052&codNomenclatura=2909110000&componente=10&regimen=1&fechaConsulta=20260503>

Documentos soporte para importaciones – 2909110000							
Documento - Entidad	Trámite	Requisito	Electrónico	Desde	Hasta	Países	
Certificado de Carencia de Informes por Tráfico de Estupefac - Ministerio De Justicia Y Del Derecho	PREVIO	OBLIGATORIO	NO	28-sep-2020	...	🌐	
Certificado de Carencia de Informes y Cupo Autorizado - Ministerio De Justicia Y Del Derecho	PREVIO	OBLIGATORIO	NO	28-sep-2020	...	🌐	
Cupo de Importacion - Ministerio De Justicia	PREVIO	OBLIGATORIO	NO	28-sep-2020	...	🌐	
Visto Bueno - Instituto Nacional De Vigilancia De Medicamentos Y Alimentos	PREVIO	OPCIONAL	NO	25-ene-2022	...	🌐	

- [316] Asimismo, la citada Decisión 602 en su artículo 2 se dispone que:

*“Artículo 2.- La presente Norma se aplicará en todo el territorio de los Países Miembros. Las reglas y procedimientos establecidos en la presente Norma no implicarán, en ningún caso:*

- a) **Crear restricciones innecesarias al libre comercio o al libre tránsito fronterizo**, de conformidad con lo previsto en el Acuerdo de Cartagena o en Acuerdos o Tratados bilaterales o multilaterales;
- b) *Limitar la aplicación en cada País Miembro a las disposiciones del Artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas de 1988, Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas;*
- c) *Desconocer la facultad de cada País Miembro para regular la fiscalización de toda forma de comercialización, incluidos entre otros, la producción, almacenamiento y distribución, en concordancia con lo establecido en la presente Norma.”* [énfasis añadido]

<sup>121</sup> Lista Básica Común en la que se incluyen las sustancias químicas sometidas a medidas específicas adicionales de control en el ámbito de la Comunidad Andina.



- [317] La norma en mención también establece en su artículo 7 que “[q]uienes importen o exporten las sustancias químicas comprendidas en el Anexo I de la presente Norma y las que figuren listadas en la correspondiente legislación de cada País Miembro, se sujetarán a un régimen de control consistente en autorizaciones, licencias u otros similares, de acuerdo con la normatividad interna de cada País Miembro.”.
- [318] Es preciso señalar que, si bien la medida adoptada por la República de Colombia puede enmarcarse en un objetivo legítimo previsto en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, su aplicación no puede circunscribirse exclusivamente a las importaciones provenientes de un solo País Miembro, en tanto ello resultaría incompatible con los principios de no discriminación y de trato igualitario que rigen el comercio intracomunitario andino, salvo que dicha diferenciación se encuentre debidamente justificada y sustentada conforme a la normativa comunitaria aplicable.
- [319] No obstante, del análisis efectuado se verificó que no se registran importaciones con origen en la República del Ecuador correspondientes a las subpartidas arancelarias comprendidas en el artículo 3 del Decreto 0170, por lo que la SGCAN no cuenta con elementos suficientes para determinar si la medida adoptada tuvo por efecto impedir (suspender o prohibir) dichas importaciones.

(ii) Análisis para determinar si la medida objeto de investigación dificulta las importaciones

- [320] Tal como se ha señalado, la SGCAN consultó información sobre importaciones con el fin de analizar el comercio correspondiente a las subpartidas objeto de investigación; sin embargo, de la revisión efectuada no se evidenció que la República de Colombia haya realizado importaciones provenientes de la República del Ecuador respecto de dichas subpartidas.
- [321] Sin embargo, del análisis realizado se desprende que la República de Colombia cuenta ya con mecanismos normativos y administrativos suficientes para el control de la importación de mercancías utilizadas en la producción de fentanilo, de conformidad con la normativa interna y comunitaria aplicable. En ese sentido, no se advierte la existencia de un análisis técnico o fáctico que evidencie una problemática concreta en las importaciones de dichas mercancías provenientes de la República del Ecuador, ni que permita concluir que la canalización o restricción específica de tales importaciones constituya una medida adecuada, necesaria o proporcional para atender una eventual situación de riesgo. Por consiguiente, la medida adoptada no resulta debidamente justificada a la luz del ordenamiento jurídico comunitario andino.
- [322] Por tanto, los hechos analizados permiten concluir que la medida objeto de la presente investigación tiene por efecto dificultar (encarecer o hacer más onerosas) las importaciones de origen ecuatoriano correspondientes a las subpartidas arancelarias comprendidas en el artículo 3 del Decreto 0170, al imponer restricciones adicionales que afectarían las condiciones normales de acceso de dichos productos al mercado de la República de Colombia.
- [323] Finalmente, con base en la información presentada, se puede señalar que, debido a que la República de Colombia no registra importaciones con origen en la República del Ecuador correspondientes a las subpartidas arancelarias comprendidas en el artículo 3 del Decreto 0170, no fue posible determinar si la medida objeto de investigación tuvo como efecto impedir dichas importaciones. No obstante, se advierte que la aplicación de la medida podría dificultar el acceso futuro de tales mercancías al mercado colombiano, al introducir condiciones adicionales que afectarían las operaciones de importación.



### 8.3 EVALUACIÓN DE LA MEDIDA OBJETO DE INVESTIGACIÓN EN RELACIÓN CON LAS EXCEPCIONES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 73 DEL ACUERDO DE CARTAGENA

[324] En el presente acápite se analizará si la medida objeto de investigación, establecida en el artículo 2 del Decreto 0170, resulta susceptible de ampararse en alguna de las excepciones previstas en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena y conforme a la jurisprudencia del TJCAN.

- **Consideraciones iniciales**

[325] En relación con las excepciones previstas en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, el TJCAN, en el marco del Proceso 01-AN-2014, desarrolló los criterios y consideraciones aplicables para justificar la excepcionalidad de una medida. En ese sentido, señaló lo siguiente:

*“En ese orden de ideas, este Tribunal considera que para que una medida adoptada por un país miembro[sic] se justifique como una excepción de las previstas en el segundo párrafo del Artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, debe cumplir, de manera concurrente, con los siguientes requisitos:*

- f) La finalidad de la medida debe fundamentarse en alguna de las excepciones (taxativamente) previstas en el segundo párrafo del Artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, las que deben ser interpretadas de manera restrictiva.*
- g) La medida debe ser idónea para cumplir la mencionada finalidad.*
- h) La medida debe ser necesaria (o insustituible); es decir, no debería haber otra medida menos lesiva o gravosa al comercio subregional andino que podría cumplir con la mencionada finalidad.*
- i) La medida debe ser proporcional; esto es, que sus beneficios son superiores a sus costos, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo.*
- j) La medida no debe de ser discriminatoria.”*

[326] En resumen, corresponde a este órgano comunitario realizar el análisis si la medida:

- (vi) Se fundamenta en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena;
- (vii) Es idónea;
- (viii) Es necesaria o insustituible;
- (ix) Es proporcional; y,
- (x) Es de carácter no discriminatorio.

- **Análisis de la SGCAN**

- (i) Sobre la aplicación de los criterios del artículo 73*

[327] De acuerdo con lo establecido en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, los Países Miembros gozan del derecho de invocar las excepciones previstas en dicho artículo. No obstante, el ejercicio de dicha facultad no es irrestricto, sino que dicho ejercicio conlleva necesariamente el deber de sustentar la medida adoptada conforme a los parámetros desarrollados por la jurisprudencia del TJCAN.



(ii) Sobre la finalidad de la medida

- [328] Para el análisis exigido por la norma comunitaria, resulta pertinente traer a colación lo señalado por el TJCAN en su sentencia del proceso 01-AN-2014, al referirse a la finalidad de las medidas expedidas por un País Miembro al amparo del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, en los siguientes términos:

*“En ese sentido, tratándose de restricciones de todo orden, se tolera la afectación del principio de libre circulación de mercancías únicamente por la necesidad de salvaguardar la inminencia de determinadas causales taxativamente establecidas en la norma precitada; esto es, la protección de la moralidad pública, **la aplicación de leyes y reglamentos de seguridad**, protección de la vida y salud de las personas, los animales y los vegetales; protección del patrimonio nacional de valor artístico, histórico o arqueológico, entre otros.*

(...)

*Por tanto, **no bastaría que un país alegue sin mayor justificación la aplicación de algunas de las excepciones del segundo párrafo del Artículo 73 precitado para considerar que queda autorizado para establecer una restricción al comercio subregional andino**, pues ello vaciaría de contenido al Programa de Liberación previsto en el Capítulo VI del Acuerdo de Cartagena, convirtiéndolo en letra muerta”<sup>122</sup> [énfasis añadido]*

- [329] En ese sentido, la interpretación de las excepciones al *Programa de Liberación*, previstas al amparo del artículo 73 del Tratado Fundacional, deben realizarse de manera restrictiva y taxativa, conforme la jurisprudencia del TJCAN.
- [330] La República de Colombia en el Decreto 0170 cita que, el párrafo dos del literal b) del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena la facultaría para adoptar medidas destinadas a la defensa de la seguridad nacional del país. Asimismo, argumenta que:

*“El concepto de seguridad nacional en el marco de la CAN ha sido introducido en el artículo 11 de la Decisión 439, autorizando a los Países Miembros a tomar medidas en materia de servicios cuyo objetivo sea “proteger los intereses esenciales de seguridad nacional, motivo por el cual, Colombia está habilitada para tomar medidas similares respecto del comercio de bienes, en aplicación del principio de complemento indispensable respecto del alcance del literal b) del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, siempre y cuando no se apliquen de manera desproporcionada en relación con el objetivo que persiguen y que tampoco tengan fines proteccionistas”<sup>123</sup>*

- [331] Asimismo, señala en el Decreto 0170, que, el segundo párrafo del literal b) del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena la facultaría para adoptar medidas orientadas a la defensa de la seguridad nacional. Adicionalmente, invoca criterios vinculados al contrabando y al comercio ilícito de mercancías, como fundamentos de la medida. De manera general, los argumentos expuestos respecto de cada producto se sistematizan en la Tabla No. 26.

<sup>122</sup> Tribunal Andino de Justicia. Proceso 01-AN-2014. Acción de Nulidad interpuesta por la República del Ecuador contra las Resoluciones 1695 y 1716 emitidas por la Secretaría General de la Comunidad Andina.

<sup>123</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folios 000088 y 000089.



**Tabla No. 26**  
**Resumen de argumentos del Decreto 0170**  
**Productos contenidos en el artículo 2**

PRODUCTO DECRETO 0170	ARGUMENTO DECRETO 0170
Arroz	Contrabando, incremento inventarios, subsidios Ecuador.
Plátanos frescos	Incremento riesgo de plagas: fusarium y moko bacteriano, mercado sensible, contrabando.
Plátanos secos	Contrabando y comercialización informal.
Banano bocadillo (orito)	Contrabando y riesgos fitosanitarios.
Aguacate Hass	Incremento de riesgo de introducción de patógenos.
Papa y otras solanáceas	Enfermedad Punta Morada, Zebra Chip, contrabando.
Cebolla de bulbo	Contrabando y riesgo fitosanitario.
Cebolla de bulbo rojo	Problemas en el sector: precios, área sembrada, contrabando.
Cebolla de bulbo blanco	Problemas en el sector: precios, área sembrada.
Tomate	Contrabando y riesgo fitosanitario.
Frijol	Contrabando.
Maracuyá	Riesgos fitosanitarios y de inocuidad.
Peces vivos y material biológico acuícola	Riesgo sanitario.
Trucha	Riesgo sanitario, contrabando.
Camarón y langostino	Riesgo para la sanidad acuícola por enfermedades como mancha blanca y virus de la cabeza amarilla.
Fentanilo	Sustancia que amenaza la salud, fortalecer medidas nacionales.

**Fuente: Decreto 0170.**

**Elaboración: SGCAN.**

- [332] Al respecto, los argumentos expuestos no permiten evidenciar la existencia de un riesgo sanitario, fitosanitario o zosanitario real y debidamente acreditado. Por el contrario, los fundamentos invocados se refieren, principalmente, a otras dificultades asociadas a la comercialización y a la producción de las mercancías analizadas, tales como aspectos de competitividad, precios o informalidad, circunstancias que habrían motivado a la República de Colombia a adoptar las medidas restrictivas objeto del presente análisis, sin que estas se encuentren sustentadas en una justificación sanitaria válida conforme al ordenamiento jurídico comunitario andino.
- [333] Asimismo, de conformidad con el análisis del complemento indispensable, se determinó que no resulta procedente invocar disposiciones correspondientes al ámbito de los servicios para la aplicación del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena en el presente caso. En tal sentido, el criterio de seguridad nacional alegado no resulta pertinente ni suficiente para sustentar los argumentos expuestos ni para justificar la adopción de la medida objeto de análisis.
- [334] En ese sentido, si bien se reconoce el derecho de los Países Miembros a adoptar medidas motivadas para la protección de su seguridad conforme a lo señalado en el literal b) del artículo 73, la aplicación de tales medidas reviste carácter estrictamente excepcional y por ende, deberá ser objeto de una interpretación restrictiva, debiendo acreditarse, de manera concurrente, el cumplimiento de los criterios de finalidad, idoneidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación establecidos por el TJCAN, lo cual constituye el estándar jurídico aplicable para evaluar la legitimidad de la medida objeto de análisis. Por tanto, bastaría que se incumpla uno de estos criterios, para considerar que la excepción no se encuentra fundamentada.
- [335] Al respecto, corresponde señalar que la finalidad invocada para la adopción de las medidas restrictivas contenidas en el artículo 2 del Decreto 0170, no resulta clara, en la medida en que no se advierte una vinculación directa y objetiva conforme con lo estipulado en el literal b) del artículo 73. Por el contrario, de los argumentos expuestos se desprende que dichas medidas se relacionan principalmente con consideraciones de carácter sanitario, fitosanitario, así como con aspectos vinculados al contrabando y al comercio irregular. En ese sentido, no se constata que la finalidad de la medida haya sido delimitada de manera específica ni desarrollada de acuerdo con una interpretación restrictiva de las excepciones previstas en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena,



conforme a la jurisprudencia del TJCAN. En consecuencia, este requisito no se encuentra cumplido.

- [336] Conforme a la jurisprudencia del TJCAN, bastaría que se incumpla uno de estos criterios para considerar que la excepción no se encuentra fundamentada. Sin perjuicio de ello, este órgano comunitario, en el marco de sus competencias, y para mayor claridad, ha determinado efectuar el análisis de manera completa.

(iii) Sobre la idoneidad de la medida

- [337] Sobre la idoneidad de la medida, la República de Colombia en su escrito de contestación señala lo siguiente:

*“La canalización establecida en el artículo 2 del Decreto 170 de 2026 satisface plenamente el test exigido por la jurisprudencia del TJCA para la aplicación del artículo 73 del AC, en tanto: (i) es idónea, pues existe relación funcional directa entre el redireccionamiento hacia puntos con infraestructura consolidada de inspección fitosanitaria, sanitaria, verificación documental y cadena de frío, y la finalidad de garantizar la inspección física y documental, verificar origen y condiciones de producción, asegurar la trazabilidad y reducir el ingreso de mercancías sin cumplimiento de requisitos sanitarios;”<sup>124</sup>.*

- [338] En cuanto al criterio de idoneidad, si bien la República de Colombia sostiene que el redireccionamiento de las importaciones hacia puntos de control dotados de infraestructura adecuada permitiría un mejor ejercicio de las funciones de inspección fitosanitaria y sanitaria, del análisis del informe técnico presentado, así como de la información complementaria remitida, se pudo constatar que las medidas sanitarias y fitosanitarias adoptadas no cumplen con los procedimientos ni con los requisitos exigidos por la normativa comunitaria andina en esta materia.

- [339] En efecto, de conformidad con el análisis realizado por este órgano comunitario respecto de la totalidad de las subpartidas arancelarias comprendidas en el artículo 2 del Decreto 0170, se evidenció que la República de Colombia no efectuó un Análisis de Riesgo de Plagas (ARP) específico para los productos agrícolas frescos ni para los productos pesqueros, conforme a lo dispuesto en la Decisión 515 y en la Resolución 025. La ausencia de un ARP individualizado, sumada a la no incorporación del puesto de ingreso como requisito fitosanitario exigible, así como al efecto práctico de desviar o bloquear el comercio por vía terrestre, permite concluir que la medida no opera como un control fitosanitario legítimo, sino que configura una restricción al comercio intracomunitario andino, incompatible con el ordenamiento jurídico comunitario.

- [340] En tal sentido, la relación entre la medida adoptada y la finalidad invocada no se encuentra debidamente acreditada en el expediente, lo cual impide evaluar su idoneidad, conforme a los criterios establecidos por la jurisprudencia del TJCAN. En consecuencia, este requisito no se encuentra cumplido.

(iv) Sobre la necesidad de la medida

- [341] Respecto del criterio de necesidad que debe cumplir la medida, la República de Colombia sostiene lo siguiente:

*“es necesaria, pues las alternativas menos restrictivas examinadas, tales como la inspección reforzada sin canalización en los pasos de Ipiales y Puerto Asís, puestos móviles de inspección, exigencia de certificación fitosanitaria previa adicional, y*

<sup>124</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000374.



*cuarentena postfrontera en el lugar de destino, resultan, consideradas individual o acumulativamente, insuficientes o inviables para alcanzar el mismo nivel de efectividad en la gestión del riesgo identificado”*

- [342] Al respecto, corresponde evaluar si la medida adoptada por la República de Colombia constituye la alternativa menos restrictiva para el comercio intracomunitario andino a fin de alcanzar la finalidad invocada. De la revisión de la información obrante en el expediente, así como de la respuesta presentada por la República de Colombia, no se advierte que se haya realizado un análisis comparativo de medidas alternativas, ni que se haya evaluado la idoneidad y eficacia de mecanismos menos lesivos para el comercio. En efecto, el Decreto 0170 establece una restricción al ingreso de mercancías a través de las Aduanas de Ipiales y de Puerto Asís, sin considerar otras opciones regulatorias o de control que permitan atender la problemática identificada sin afectar el ingreso de dichos productos por vía terrestre, lo cual evidencia que la medida no satisface el criterio de necesidad exigido por la normativa comunitaria y la jurisprudencia del TJCAN.
- [343] En ese sentido, la Decisión 515, que establece el Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria, dispone que los Países Miembros que pretendan adoptar medidas sanitarias o fitosanitarias deben observar procedimientos específicos, los cuales varían según la naturaleza de la medida y, en particular, para situaciones de emergencia sanitaria o fitosanitaria. No obstante, en el presente caso, dichos procedimientos no han sido cumplidos por la República de Colombia, según se desprende del análisis efectuado previamente para cada producto incluido en el artículo 2 del Decreto 0170.
- [344] En consecuencia, no se evidencia que la restricción al ingreso de mercancías a través de las Aduanas de Ipiales y de Puerto Asís constituya una medida insustituible, en los términos exigidos por la jurisprudencia del TJCA. Por el contrario, la existencia de procedimientos y mecanismos alternativos para la adopción de medidas sanitarias y fitosanitarias, previstos en el ordenamiento jurídico andino, demuestra que era posible alcanzar la finalidad invocada mediante medidas menos gravosas para el comercio subregional. En tal sentido, no puede considerarse que la medida adoptada satisfaga el criterio de necesidad, por lo que este requisito no se encuentra cumplido.

(v) *Sobre proporcionalidad de la medida*

- [345] En su respuesta, la República de Colombia sostiene lo siguiente en cuanto al criterio de necesidad:

*“es proporcional, en tanto los beneficios de protección del estatus sanitario nacional y la inocuidad alimentaria exceden los costos comerciales del redireccionamiento logístico;”*

- [346] En ese sentido, el TJCAN, en el Proceso 01-AN-2014 ha señalado con relación al criterio de proporcionalidad que:

*“La medida deber ser proporcional; esto es, que sus beneficios son superiores a sus costos, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo”.*

- [347] De lo anterior, queda claro que, de la respuesta de la República de Colombia en el presente procedimiento, sobre la sustentación de la medida, no se verifica que los beneficios de dicha medida superen sus costos, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.



- [348] Complementariamente, el TJCAN, en el marco del Proceso 3-AI-96<sup>125</sup>, ha señalado que, para que una medida restrictiva pueda considerarse justificable, debe encontrarse inspirada en el principio de proporcionalidad entre la medida adoptada y el objetivo específico que persigue, el cual debe constituir su causa directa e inmediata. En ese sentido, no resulta suficiente la mera invocación general de objetivos legítimos, sino que es necesario que exista una relación directa, objetiva, verificable y debidamente acreditada entre la medida y los efectos concretos que se pretende alcanzar.
- [349] Asimismo, la afirmación según la cual los beneficios derivados de la protección del estatus sanitario nacional y de la inocuidad alimentaria superarían los costos comerciales asociados al redireccionamiento logístico impuesto por la medida, no se encuentra debidamente sustentada en un análisis cuantitativo o cualitativo verificable. En efecto, del análisis realizado por la SGCAN se constató que un alto porcentaje del total de importaciones, durante el período comprendido entre enero 2023 y febrero de 2026, ingresó a través de las aduanas objeto de restricción, lo que permite concluir que la medida ha generado efectos adversos significativos sobre el comercio intracomunitario, sin que se haya acreditado una relación proporcional adecuada entre dichos efectos y la finalidad invocada. Ello queda verificado en las Tablas N.º 8, 14, 16 y 17 de la presente Resolución. En consecuencia, la medida no supera el test de proporcionalidad exigido por la jurisprudencia del TJCAN.

(vi) Sobre el trato no discriminatorio

- [350] En su respuesta, la República de Colombia sostiene lo siguiente en cuanto al trato no discriminatorio de la medida:

*“...es no discriminatoria, pues el trato diferenciado se fundamenta en hechos epidemiológicos objetivos, verificables y geográficamente específicos respecto del Ecuador.”*<sup>126</sup>

- [351] El Acuerdo de Cartagena, en su artículo 139, incorpora el principio de no discriminación al señalar que “[c]ualquier ventaja, favor, franquicia, inmunidad o privilegio que se aplique por un País Miembro en relación con un producto originario de o destinado a cualquier otro país, será inmediata e incondicionalmente extendido al producto similar originario de o destinado al territorio de los demás Países Miembros.”
- [352] Como se indicó, conforme a lo dispuesto en el Decreto 0170, la medida objeto de investigación consiste en una restricción al ingreso de mercancías originarias de la República del Ecuador a través de determinadas aduanas de la República de Colombia. En tal sentido, el propio Decreto 0170 establece expresamente que se trata de una medida aplicada de manera exclusiva a las importaciones de origen ecuatoriano, lo cual resulta relevante a efectos de evaluar su compatibilidad con los principios de no discriminación y trato igualitario que rigen el comercio intracomunitario.
- [353] La respuesta presentada por la República de Colombia confirma que la medida se aplica exclusivamente a la República del Ecuador y que, según se sostiene, se encontraría sustentada en hechos epidemiológicos objetivos y verificables. No obstante, los análisis sanitarios y fitosanitarios realizados por la SGCAN desvirtúan dicha aseveración, al no acreditarse un sustento técnico-científico individualizado que justifique la diferenciación por origen. En consecuencia, la medida configura un trato discriminatorio, incompatible

<sup>125</sup> Véase Proceso 3-AI-96: “Para que la restricción adquiera la categoría de justificatoria, según la competencia asignada a la Junta, es necesario que el acto interno del País Miembro esté inspirado en el principio de proporcionalidad entre la medida restrictiva y el objeto específico a que ella vaya dirigida, el cual deberá aparecer como causa directa e inmediata (...)”.

<sup>126</sup> Expediente DGC/M/RAV-REST/002/2026, folio 000374.



con los principios de no discriminación y de trato igualitario que rigen el comercio intracomunitario.

- [354] Por su parte, sobre la medida contenida en el artículo 3 del Decreto 0170, la República de Colombia señala lo siguiente:

*“La medida contenida en el artículo 3 del Decreto 170 de 2026 atiende preocupaciones de política pública legítimas y se encuentra justificada bajo el artículo 73 del AC por perseguir simultáneamente los objetivos legítimos de (i) protección de la moralidad pública (ii) aplicación de leyes y reglamentos de seguridad y (iii) protección de la vida y la salud de las personas, cumpliendo con los requisitos de idoneidad, necesidad, proporcionalidad y exigencia de no discriminación.”<sup>127</sup>*

- [355] Como se analizó en su momento, si bien la medida aplicada por la República de Colombia se enmarca en una excepción contemplada en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, dicha medida no puede ser discriminatoria.

- [356] Además, se confirmó que las importaciones correspondientes a dichas subpartidas arancelarias ya se encuentran sujetas a medidas de control suficientes, en la medida en que requieren el cumplimiento de requisitos previos para su ingreso al territorio nacional. No obstante, la República de Colombia no ha presentado un análisis técnico o fáctico que permita acreditar la existencia de una problemática concreta en las importaciones realizadas a través de dichas subpartidas, ni que demuestre que la canalización específica de las importaciones originarias de la República del Ecuador constituya la medida adecuada, necesaria o proporcional para atender dicha problemática.

- [357] Por último, se debe señalar que la sola invocación de las excepciones previstas en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena no constituye, por sí sola, condición suficiente para justificar la adopción de una medida de excepción, sino que dicha invocación debe encontrarse debidamente sustentada en información objetiva, verificable y técnicamente fundamentada, conforme a la interpretación restrictiva establecida por la jurisprudencia del TJCAN.

- [358] Asimismo, el hecho de que la medida se aplique de manera exclusiva a las importaciones provenientes de la República del Ecuador la configura como una medida de carácter discriminatorio y, por ende, como una restricción de todo orden, incompatible con los principios de no discriminación y de libre circulación de mercancías que rigen el comercio intracomunitario.

#### 8.4 Sobre el Decreto 0455

- [359] El artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina impone a los Países Miembros la obligación de adoptar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento del ordenamiento jurídico andino y de abstenerse de adoptar o emplear medidas contrarias a dicho ordenamiento o que de algún modo obstaculicen su aplicación.

- [360] En tal sentido, cuando este órgano comunitario califica una medida como gravamen incompatible con el *Programa de Liberación*, la obligación de adecuación del País Miembro concernido, no se satisface únicamente con la derogación formal del acto específicamente examinado, sino que comprende también el deber de no mantener, sustituir, reproducir o reintroducir, mediante actos posteriores una medida que conserve los mismos elementos sustanciales y produzca los mismos efectos restrictivos o encarecedores sobre las importaciones originarias de otro País Miembro.

<sup>127</sup> Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000375.



- [361] De esta manera, se constata que, bajo los mismos términos, supuestos y condiciones normativas, tanto el Decreto 0170 como el Decreto 0455 se consagran, en lo sustancial, en una misma medida, consistente en la imposición de un arancel recíproco aplicable a mercancías originarias o provenientes de la República del Ecuador, como respuesta a la denominada “tasa de seguridad”. No obstante, el Decreto 0455 no introduce una medida distinta, sino que incrementa los porcentajes arancelarios aplicables del 30% al 35%, 50% y 75%, y amplía su ámbito de aplicación, extendiéndolo de 73 a 191 subpartidas arancelarias de las mercancías originarias o provenientes de la República del Ecuador.
- [362] En consecuencia, el Decreto 0455, incorporado al expediente a solicitud de la República del Ecuador, al modificar el Decreto 0170 y mantener la lógica motivacional y el mismo objeto regulatorio, consistente en la imposición de un arancel recíproco sobre mercancías originarias o provenientes de la República del Ecuador. En tal virtud, ambas disposiciones configuran una misma medida de carácter continuo y agravado, cuyos efectos directos e indirectos inciden en la libre circulación de mercancías, al dificultar, encarecer o tornar más oneroso el ingreso de las importaciones, e impiden el comercio intracomunitario, en contravención del *Programa de Liberación* y de la prohibición de gravámenes que afecten el comercio intracomunitario.
- [363] Por lo tanto, la medida contenida en el Decreto 0455 constituye una continuación material del anterior Decreto 0170, con las consecuencias que de ello se derivan con relación al respeto pleno que debe observarse del ordenamiento jurídico comunitario andino.
- [364] Que, por lo anteriormente expuesto, la Secretaría General de la Comunidad Andina:

#### RESUELVE:

**Artículo 1.-** Calificar, de conformidad con el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, que la medida denominada “arancel recíproco”, adoptada por la República de Colombia mediante Decreto 0170 de 2026, y posteriormente modificado por el Decreto 0455 de 2026, constituye un gravamen a la importación de productos provenientes y originarios de la República del Ecuador; y, por lo tanto, vulnera el *Programa de Liberación* de la Comunidad Andina consagrado en el Acuerdo de Cartagena.

**Artículo 2.-** Calificar, de conformidad con el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, que las medidas denominadas como “restricción al ingreso de mercancías por las Direcciones Distritales Seccionales de Impuestos y Aduanas de Ipiales y de Puerto Asís” y “restricción al ingreso de mercancías utilizadas en la producción de Fentanilo por las Direcciones Distritales Seccionales de Impuestos y Aduanas de Ipiales y de Puerto Asís”, adoptadas por la República de Colombia mediante Decreto 0170 de 2026, constituyen una restricción al comercio subregional andino.

**Artículo 3.-** De conformidad con el literal e) del artículo 55 de la Decisión 425, la República de Colombia deberá retirar el gravamen y las restricciones establecidas mediante Decreto 0170 de 2026 y posteriormente modificado por el Decreto 0455 de 2026, en un plazo máximo de diez (10) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente Resolución en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, debiendo informar del cumplimiento del presente artículo en el referido plazo.



Comuníquese a los Países Miembros la presente Resolución, la cual entrará en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena.

Dada en la ciudad de Lima, Perú, a los siete días del mes de mayo del año dos mil veintiséis.

Gonzalo Gutiérrez Reinel  
Embajador  
Secretario General

### RESOLUCIÓN N° 2584

#### Precios de Referencia del Sistema Andino de Franjas de Precios para la segunda quincena de mayo de 2026

#### LA SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA,

**VISTOS:** El artículo 29 del Acuerdo de Cartagena, las Decisiones 371, 384, 402, 403, 410, 411, 413, 430, 453, 469, 470, 482, 496, 497, 512, 518, 520, 579, 651, 652, 796, 805, 807, 885 y 906 de la Comisión de la Comunidad Andina sobre el Sistema Andino de Franjas de Precios y la Resolución 2546 de la Secretaría General de la Comunidad Andina; y,

**CONSIDERANDO:** Que, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 22 de la Decisión 371 y el artículo 2 de la Decisión 805 de la Comisión de la Comunidad Andina, y para efectos de la aplicación de las Tablas Aduaneras publicadas en la Resolución 2546 de la Secretaría General de la Comunidad Andina, o de efectuar los cálculos establecidos en los artículos 11, 12, 13 y 14 de la Decisión 371, la Secretaría General de la Comunidad Andina debe comunicar quincenalmente a los Países Miembros los Precios de Referencia del Sistema Andino de Franjas de Precios;

#### RESUELVE:

**Artículo 1.-** Se fijan los siguientes Precios de Referencia del Sistema Andino de Franjas de Precios correspondientes a la segunda quincena de mayo de 2026:

NANDINA	PRODUCTO MARCADOR	PRECIO DE REFERENCIA (USD/t)	
0203.29.90	Carne de cerdo	2,887.00	DOS MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y SIETE 00/100
0207.14.00	Trozos de pollo	1,370.00	UN MIL TRESCIENTOS SETENTA 00/100
0402.21.19	Leche entera	3,589.00	TRES MIL QUINIENTOS OCHENTA Y NUEVE 00/100
1001.19.00	Trigo	314.00	TRESCIENTOS CATORCE 00/100
1003.90.00	Cebada	277.00	DOSCIENTOS SETENTA Y SIETE 00/100
1005.90.11	Maíz amarillo	242.00	DOSCIENTOS CUARENTA Y DOS 00/100
1005.90.12	Maíz blanco	261.00	DOSCIENTOS SESENTA Y UN 00/100
1006.30.00	Arroz blanco	445.00	CUATROCIENTOS CUARENTA Y CINCO 00/100
1201.90.00	Soya en grano	491.00	CUATROCIENTOS NOVENTA Y UN 00/100
1507.10.00	Aceite crudo de soya	1,240.00	UN MIL DOSCIENTOS CUARENTA 00/100
1511.10.00	Aceite crudo de palma	1,626.00	UN MIL SEISCIENTOS VEINTISEIS 00/100
1701.14.00	Azúcar crudo	332.00	TRESCIENTOS TREINTA Y DOS 00/100
1701.99.90	Azúcar blanco	454.00	CUATROCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO 00/100



**Artículo 2.-** Los Precios de Referencia indicados en el artículo anterior, se aplicarán a las importaciones que arriben a puertos de la Comunidad Andina entre el dieciséis y treinta y uno de mayo del año dos mil veintiséis.

**Artículo 3.-** Los Países Miembros que apliquen el Sistema Andino de Franjas de Precios de conformidad con las Decisiones 371, 384, 402, 403, 410, 411, 413, 430, 453, 469, 470, 482, 496, 497, 512, 518, 520, 579, 651, 652, 796, 805, 807, 885 y 906 de la Comisión de la Comunidad Andina podrán utilizar, para la determinación de los derechos variables adicionales o las rebajas arancelarias que correspondan a los Precios de Referencia indicados en el artículo 1, las Tablas Aduaneras publicadas en la Resolución 2546 de la Secretaría General de la Comunidad Andina, o podrán efectuar los cálculos que se establecen en los artículos 11, 12, 13 y 14 de la Decisión 371.

**Artículo 4.-** Comuníquese a los Países Miembros la presente Resolución, la cual entrará en vigor a partir de su fecha de publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena.

Dada en la ciudad de Lima, Perú, a los siete días del mes de mayo del año dos mil veintiséis.

Gonzalo Gutiérrez Reinel  
Embajador  
Secretario General