

RESOLUCIÓN N° 2607

Resuelve el Recurso de Reconsideración interpuesto por la República del Ecuador contra la Resolución 2590 de la Secretaría General de la Comunidad Andina

LA SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA,

VISTOS: Los artículos 72, 73, 74, 76, 77, 104 y 139 del Acuerdo de Cartagena; y la Decisión 425, Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

CONSIDERANDO:

1. ANTECEDENTES

- [1] Que, el 14 de mayo de 2026, se publicó en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena Número 5759, la Resolución 2590 de la Secretaría General de la Comunidad Andina (en adelante, **SGCAN**), mediante la cual se califica, conforme a lo dispuesto por el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, la medida que autoriza 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, ubicada en la ciudad de Lago Agrio, y el listado de personas y vehículos debidamente autorizados para el ingreso y posterior salida de territorio ecuatoriano, contenida en la Nota Verbal Nro. MREMH-SSRV-2026-0001-N del 1 de enero de 2026 y adoptada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana - Subsecretaría de Soberanía y Relaciones Vecinales de la República del Ecuador, como una restricción al comercio subregional andino.
- [2] Que, el 29 de mayo de 2026 mediante Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0080-O, la República de Ecuador, por intermedio del Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones y dentro del plazo previsto en el artículo 44 de la Decisión 425 "*Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General de la Comunidad Andina*" (en adelante, **Decisión 425**), interpuso Recurso de Reconsideración contra la Resolución 2590 de la SGCAN. Asimismo, en el petitorio correspondiente, solicitó, mediante medida cautelar, la suspensión inmediata de los efectos del acto.
- [3] Que, el 1 de junio de 2026, mediante comunicación SG/DGCOM/1197/2026, la SGCAN inadmitió el Recurso de Reconsideración presentado, en tanto el mismo no cumplió con acreditar la totalidad de los requisitos exigidos en la Decisión 425, en particular, en lo referido a la acreditación del interesado.

- [4] Que, el 4 de junio de 2026, mediante Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0084-O del Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones de la República del Ecuador (en adelante, **MPCEI**), solicita la acreditación del interesado para efectos de tener por interpuesto el Recurso de Reconsideración¹ contra la Resolución 2590 de la SGCAN.
- [5] Que, el 9 de junio de 2026, la SGCAN comunicó a la República del Ecuador, mediante comunicación SG/E/DGCOM/1270/2026, la admisión del Recurso de Reconsideración. Asimismo, mediante comunicación SG/E/DGCOM/1271/2026 del mismo día, la SGCAN puso en conocimiento de los Países Miembros dicha admisión, otorgándoles hasta el día 15 de junio de 2026 para que presenten comentarios.
- [6] Que, mediante comunicación SG/E/DGCOM/1314/2026 del 15 de junio de 2026, se acusó recibo del Radicado No. 2-2026-019930, de 12 de junio de 2026, mediante el cual la República de Colombia remite sus observaciones al Recurso de Reconsideración interpuesto por la República del Ecuador contra la Resolución 2590 del 14 de mayo de 2026, emitida por la Secretaría General de la Comunidad Andina.
- [7] Que, el 15 de junio de 2026, el referido Radicado No. 2-2026-019930 es trasladado para conocimiento de la República del Ecuador, mediante comunicación SG/E/DGCOM/1315/2026, y para conocimiento de los Países Miembros a través de la comunicación SG/E/DGCOM/1316/2026.

2. FUNDAMENTO DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

- [8] La República del Ecuador en ejercicio de su derecho a impugnar las Resoluciones por la vía administrativa, interpone Recurso de Reconsideración dentro del plazo establecido en el artículo 44 de la Decisión 425 contra la Resolución 2590, esto es dentro de los cuarenta cinco (45) días siguientes a la notificación del acto que se impugna, considerando como fecha de notificación el 14 de mayo de 2026.
- [9] En esta oportunidad presentó sendos cuestionamientos sobre la validez del acto administrativo, al considerar que la Resolución 2590 se encuentra afectada por vicios de forma y fondo. En tal sentido, solicita se declare la nulidad y, en consecuencia, la revocatoria de la Resolución 2590 sobre la medida cuestionada y calificada como restricción, dado que no corresponde considerar que exista una afectación al comercio subregional andino en los términos establecidos por el Programa de Liberación de Bienes.
- [10] Asimismo, indicó de manera complementaria que, en sustento de sus argumentos, presenta nuevas pruebas² sobre las cuales solicita su admisión e

¹ El Recurso de Reconsideración que solicitan se tenga por presentado es el documento MPCEI-VCE-2026-0080-O del Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones de la República del Ecuador de 29 de mayo de 2026.

² Al respecto la República del Ecuador presenta nueve (09) documentos los cuales se señalan a continuación:

- Decreto Ejecutivo No. 493 de fecha 02 de enero de 2025.
- Decreto Ejecutivo No. 632 de fecha 15 de mayo de 2025.
- Decreto Ejecutivo No. 111 de fecha 09 de enero de 2024.
- Decreto Ejecutivo No. 193 de fecha 07 de marzo de 2024.
- Decreto Ejecutivo No. 218 de fecha 07 de abril de 2024.
- Decreto Ejecutivo No. 275 de fecha 22 de mayo de 2024.
- Decreto Ejecutivo No. 329 de fecha 13 de marzo de 2026.
- Decreto Ejecutivo No. 370 de fecha 28 de abril de 2026.
- Oficio Nro. MDN-VCM-2026-0189-OF – Información Complementaria del Viceministerio de Defensa Nacional.pdf

incorporación al presente procedimiento, al considerarlas esenciales para el análisis del Recurso de Reconsideración.

- [11] En ese sentido, la República del Ecuador fundamentó su Recurso de Reconsideración en que la Resolución 2590 incurrió en vicios de forma y de fondo —específicamente, los denominó de “*procedimiento y de motivación*”—. Asimismo, sostuvo que el principal reparo frente al acto administrativo correspondía al denominado vicio de incompetencia material, del cual se desprenden los vicios de fondo sobre la aplicación del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena relativo al Programa de Liberación y las Decisiones 439, 502 y 837.
- [12] Adicionalmente, planteó de manera subsidiaria la concurrencia del vicio de desviación de poder, al considerar un indebido uso del procedimiento para calificar restricciones al comercio de bienes sobre controversias que, por su naturaleza, corresponden a otros regímenes normativos andinos.
- [13] Como parte de los fundamentos por parte de la República del Ecuador, en relación con la validez de la Resolución emitida, se destacan los siguientes:

- **Vicios de forma**

- a) Sobre la transgresión del debido proceso y de los principios de legalidad, celeridad y formalidad administrativa por la expedición de la Resolución 2590 fuera del plazo establecido en la norma comunitaria;
- b) Sobre el incumplimiento del literal e) del artículo 55 de la Decisión 425 por la indebida fijación de un plazo de diez (10) días hábiles carente de motivación;
- c) Sobre la admisión irregular de la solicitud de calificación de la medida restrictiva presentada por la República de Colombia por inobservancia del literal c) del artículo 47 de la Decisión 425;
- d) Sobre la ausencia de análisis de la naturaleza jurídica de las Notas Verbales: Nro. MREMH/MREMH/2025/0020/H del 24 de diciembre de 2025 y Nro. MREMH- SSRV2026-0001-N del 1 de enero de 2026;

- **Vicios atribuibles a la falta de competencia material**

- e) Sobre el reconocimiento del régimen de tránsito aduanero internacional;
- f) Sobre la ausencia de objeto material del Programa de Liberación: desplazamiento del análisis del régimen de bienes al régimen de servicios;
- g) De la subsunción impropia del transporte al Programa de Liberación de Bienes: confusión entre los capítulos VI y VII del Acuerdo de Cartagena;
- h) Desnaturalización del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena;
- i) Aplicación indebida del test de proporcionalidad siguiendo el precedente del Proceso 01-AN-2014: (i) sobre la finalidad de seguridad y la interpretación excesivamente formalista del artículo 175 de la Decisión 837; (ii) la relación causal entre los pasos fronterizos no autorizados y la habilitación controlada del paso autorizado; y, (iii) sobre la proporcionalidad

y la habilitación controlada como medida menos lesiva frente al cierre absoluto del paso de frontera en el CEBAF San Miguel;

- j) Sobre la indebida aplicación de la Decisión 837 y del principio de complemento indispensable;
- k) Sobre la errónea aplicación o ausencia de aplicación del artículo 11 numeral 3 de la Decisión 439;
- l) Sobre la aparente suspensión del CEBAF San Miguel y su funcionamiento en relación con lo dispuesto por la Decisión 502;
- m) Compatibilidad de la medida adoptada por la República del Ecuador con lo dispuesto por los artículos 1, 2 y 104 del Acuerdo de Cartagena;

3. COMENTARIOS PRESENTADOS POR LOS PAÍSES MIEMBROS

3.1 República de Colombia

[14] La República de Colombia, mediante Radicado No. 2-2026-019930 de fecha 12 de junio de 2026, presentó observaciones al Recurso de Reconsideración interpuesto por la República del Ecuador en contra de la Resolución 2590.

[15] Al respecto, las observaciones planteadas por la República de Colombia se resumen en once (11) puntos sobre los cuales realizan las siguientes precisiones, según el propio documento:

- a) De la observancia de los parámetros procesales establecidos en la Decisión 425 para la expedición de Resoluciones por parte de la SGCAN;
- b) De la razonabilidad y compatibilidad respecto de la urgencia de la medida restrictiva, respecto del plazo otorgado por la SGCAN, para ordenar el levantamiento de la restricción al transporte de crudo colombiano por el CEBAF San Miguel;
- c) De la plena competencia material de la SGCAN para calificar la medida como restricción al comercio subregional;
- d) Sobre la calificación de la medida como una restricción;
- e) De la insuficiencia en la acreditación de los presupuestos requeridos para superar el test de proporcionalidad por parte de la República del Ecuador;
- f) De la aparente inobservancia del literal c) del artículo 47 de la Decisión 425 por parte de la República de Colombia, para admitir la solicitud de calificación de una presunta medida restrictiva;
- g) Sobre la calificación de una medida que regula servicios;
- h) Sobre la aplicación del artículo 11 numeral 3 de la Decisión 439;
- i) Sobre la inaplicabilidad del principio de complemento indispensable frente a la Decisión 837;

- j) Sobre la desnaturalización de la Decisión 502, correspondiente al CEBAF;
- k) Sobre la falsa aplicación de los artículos 1, 2 y 104 del Acuerdo de Cartagena.

[16] La República de Colombia se pronunció respecto de las pruebas adicionales presentadas por la República del Ecuador; en particular, manifestó que los diversos Decretos Ejecutivos aportados no podían ser considerados pruebas esenciales, por cuanto su contenido corresponde a “hechos públicos y notorios”. Señaló, además, que no fue acreditado el motivo por el cual tales documentos no estuvieron disponibles desde el inicio de la investigación como parte del material objeto de análisis por la SGCAN. En consecuencia, para la República de Colombia los decretos son identificados como documentos de carácter público, cuya incorporación tendría como único propósito sustentar la solicitud de revocatoria de la Resolución.

[17] Con relación a la solicitud de medida cautelar destinada a suspender los efectos de la Resolución 2590, la República de Colombia manifestó que no se evidencia la consumación de un perjuicio irremediable y que, de concederse la medida, se produciría una afectación al sistema andino de integración³.

3.2 Otros Países Miembros

[18] 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.

4. NATURALEZA Y ALCANCE DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

[19] De acuerdo con el jurista García de Enterría, el Recurso de Reconsideración procede contra *“los actos que ponen fin a la vía administrativa y se interpone ante y se resuelve por el propio órgano que dictó aquellos, al que, en definitiva, se pide que reconsidere su primera decisión”*⁴.

[20] Por su parte, Miguel Rojas indica que *“se trata de un recurso horizontal por cuanto corresponde resolverlo a la misma autoridad, y ordinario porque puede fundarse en cualquier motivo jurídico de discrepancia con la decisión”*⁵. El mismo autor señala que *“por medio del recurso de reposición o reconsideración el afectado con la decisión provoca un nuevo estudio de la cuestión decidida, por la misma autoridad que la emitió, con el fin de que sea revocada o modificada en beneficio de sus intereses”*⁶.

[21] En la misma línea, Agustín Gordillo señala que *“para algunos autores ‘reconsiderar’ es no sólo ‘reexaminar’, sino ‘reexaminar atentamente’*”⁷. Asimismo, señala que el *“recurso de reconsideración es el que se presenta*

³ Ver página 22 del Radicado No. 2-2026-019930 de fecha 12 de junio de 2026.

⁴ García de Enterría, Eduardo y Ramón Fernández, Tomás. Curso de Derecho Administrativo. pp. 1483 – 1484.

⁵ Rojas Miguel (2017). Lecciones de Derecho Procesal, Tomo 1, Teoría del Proceso. p. 301.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Gordillo, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo. p. 442.

*ante el mismo órgano que dictó un acto, para que lo revoque, sustituya o modifique por contrario imperio. (...)*⁸

- [22] Ahora bien, conforme a lo mencionado por Lares Martínez, de manera motivada *“la autoridad puede, si desestima las razones del recurrente, confirmar la medida impugnada”*⁹.
- [23] En el ámbito comunitario, el artículo 37 de la Decisión 425 establece que los interesados podrán solicitar a la SGCAN la reconsideración de cualquier Resolución que emita este órgano comunitario, así como de cualquier acto que ponga fin a un procedimiento, imposibilite su continuación, cause indefensión o prejuzgue sobre el fondo del asunto debatido.
- [24] Asimismo, el artículo 39¹⁰ de la Decisión 425 dispone que al solicitar la reconsideración de actos de la SGCAN, los interesados podrán impugnarlos, entre otros, por estar viciados en sus requisitos de fondo o de forma, e incluso por desviación de poder. En adición, indica que cuando el recurso verse sobre la existencia de pruebas esenciales para la resolución del asunto, que no estaban disponibles o que no eran conocidas para la época de la tramitación del expediente, deberá estar acompañado de tales nuevas pruebas¹¹.
- [25] Por su parte, el artículo 40 de la Decisión 425 señala que corresponde al interesado recurrente probar los vicios que en su opinión afectan al acto recurrido, salvo que un acto sea impugnado por razones de incompetencia de la SGCAN, o por lo previsto en Decisiones sobre temas especiales¹².
- [26] En adición, sobre las consideraciones del plazo y oportunidad de presentación, el artículo 44 de la Decisión 425 dispone que *“El recurso de reconsideración sólo podrá ser interpuesto dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la notificación del acto que se impugna. En el caso de recursos interpuestos contra actos que hubieran sido publicados en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, el plazo se contará a partir de la fecha de la publicación. Transcurrido este plazo sin que sea recurrido, el acto quedará firme”*.

5. ANÁLISIS DE LA SGCAN SOBRE LOS PRESUNTOS VICIOS CONTENIDOS EN LA RESOLUCIÓN 2590

- [27] En el siguiente apartado, la SGCAN examinará los fundamentos de los presuntos vicios alegados, tomando como referencia el artículo 12 de la Decisión 425. Esta disposición establece los supuestos en los que procede declarar la nulidad de pleno derecho de las Resoluciones y actos de este

⁸ *Ibidem*.

⁹ Lares, Martínez, Manual de Derecho Administrativo, pág. 627. En el mismo sentido véase Morón, Urbina. Comentarios a la ley de Procedimiento Administrativo. p. 661.

¹⁰ Decisión 425, Artículo 39.- Al solicitar la reconsideración de actos de la Secretaría General, los interesados podrán impugnarlos, entre otros, por estar viciados en sus requisitos de fondo o de forma, e incluso por desviación de poder. Cuando el recurso verse sobre la existencia de pruebas esenciales para la resolución del asunto, que no estaban disponibles o que no eran conocidas para la época de la tramitación del expediente, deberá estar acompañado de tales nuevas pruebas.

¹¹ Decisión 425, Artículo 39.- Al solicitar la reconsideración de actos de la Secretaría General, los interesados podrán impugnarlos, entre otros, por estar viciados en sus requisitos de fondo o de forma, e incluso por desviación de poder. Cuando el recurso verse sobre la existencia de pruebas esenciales para la resolución del asunto, que no estaban disponibles o que no eran conocidas para la época de la tramitación del expediente, deberá estar acompañado de tales nuevas pruebas.

¹² Decisión 425, Artículo 40.- Salvo que un acto sea impugnado por razones de incompetencia de la Secretaría General, o por lo previsto en Decisiones sobre temas especiales, al interesado recurrente corresponde probar los vicios que en su opinión afectan al acto recurrido.

órgano comunitario. En particular, se considerarán nulos de pleno derecho cuando:

- a) Contravengan el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina;
- b) Cuando su contenido sea de imposible o de ilegal ejecución;
- c) Cuando hubiesen sido dictados por personas incompetentes o con prescindencia de normas esenciales del procedimiento.

[28] Sobre la base de lo expuesto y conforme a los supuestos de nulidad de pleno derecho previstos, dicho análisis permitirá determinar si las alegaciones relativas a defectos de procedimiento, motivación e incompetencia material se enmarcan efectivamente dentro de las causales de invalidez previstas por el ordenamiento jurídico comunitario andino.

- **FUNDAMENTO DE LOS VICIOS DE FORMA**

5.1. Sobre la aparente transgresión del debido proceso y de los principios de legalidad, celeridad y formalidad administrativa por la expedición de la Resolución 2590 fuera del plazo establecido en la norma comunitaria.

- **Comentarios de la República del Ecuador**

[29] La República del Ecuador sostiene que la SGCAN infringió el principio de legalidad y las garantías del debido proceso al emitir la Resolución 2590 fuera del plazo perentorio previsto por la Decisión 425 —Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General—. Conforme al artículo 54 de la señalada norma comunitaria, la SGCAN debía resolver dentro de los diez días hábiles siguientes al vencimiento del plazo de la respuesta del País Miembro; a este efecto, la República del Ecuador presentó su respuesta el 13 de abril de 2026, recibida en la SGCAN el 14 de abril de 2026, por lo que el plazo ordinario corrió desde esa fecha.

[30] Asimismo, aducen que, aunque la SGCAN invocó el artículo 29 de la Decisión 425 para prorrogar excepcionalmente el término por hasta diez días hábiles y notificó expresamente —en la comunicación SG/E/DGCOM/733/2026— que el nuevo plazo vencería el 12 de mayo de 2026; la Resolución 2590 se adoptó el 14 de mayo de 2026, es decir, dos días hábiles después del referido plazo establecido. Ese desbordamiento temporal, en su perspectiva, es especialmente complejo al provenir de la propia autoridad, tal como señalan a continuación:

“(...) La Resolución N° 2590 fue emitida con prescindencia del plazo procedimental máximo que la propia SGCAN se fijó al amparo de los artículos 29 y 54 de la Decisión 425, comunicado a las partes el 15 de abril de 2026 y vencido el 12 de mayo de 2026. Esta circunstancia configura un vicio formal sustancial que, conforme al literal c) del artículo 12 de la Decisión 425, determina la nulidad de pleno derecho del acto, insubsanable por su propia naturaleza temporal: el tiempo transcurrido no admite reversión ni reposición.”¹³

¹³ Ver página 9 de 42 de la solicitud del Recurso de Reconsideración de la República del Ecuador.

- **Comentarios de la República de Colombia**

- [31] Al respecto, la República de Colombia sostiene que la expedición de una Resolución, dos (2) días después del plazo establecido procesalmente para obtener un pronunciamiento por parte de la SGCAN, no adolece de vicios que invaliden la decisión de fondo contenida, a su juicio, “(...) *resulta razonable que la SGCAN, dada la complejidad y envergadura del caso, haya emitido la Resolución 2 días después del vencimiento del plazo establecido inicialmente.*”
- [32] La República de Colombia agrega, en apoyo de lo anterior, que la República del Ecuador no demostró ninguna afectación concreta a sus derechos, derivada de la supuesta demora de la SGCAN, como exige el artículo 40 de la Decisión 425, que impone al recurrente la carga de probar los vicios que invalidan un acto. La mera alegación de un retraso de dos días hábiles no constituye por sí sola una causal de nulidad, pues no acreditó perjuicio sustancial alguno. Por el contrario, hace hincapié en que dicha tardanza favoreció a la República del Ecuador al permitirle mantener vigente una medida incompatible con el Programa de Liberación. En consecuencia, considera que el argumento se reduce a un formalismo que pretende dilatar la decisión de la SGCAN sin sustento jurídico real.

- **Análisis de la SGCAN**

- [33] En relación con los principios aplicables al procedimiento administrativo adelantado ante la SGCAN, corresponde señalar que dicho trámite se rige por los principios de legalidad, celeridad y razonabilidad en el uso de los procedimientos y formalidades, orientados a asegurar el cumplimiento de los fines de la norma y la racionalización de la actividad administrativa. En consonancia con ello, el artículo 5 de la Decisión 425 establece como reglas rectoras estos principios y delimita su función dentro de las investigaciones y procedimientos de competencia de la SGCAN. En particular, el principio de legalidad exige que la SGCAN someta su actuación al ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, lo que implica que su obrar se encuentra estrictamente vinculado a las normas comunitarias aplicables.
- [34] En ese marco, la SGCAN actúa como órgano ejecutivo y autoridad de investigación en los procedimientos intracomunitarios sobre restricciones y gravámenes, garantizando la observancia del catálogo normativo andino y la coherencia del sistema jurídico comunitario, en armonía con principios estructurales como la preeminencia, la aplicación inmediata y el efecto directo.
- [35] Por su parte, el principio de celeridad, previsto también en el artículo 5 de la Decisión 425, impone a la Secretaría General el impulso oficioso de los procedimientos, la supresión de trámites innecesarios y el empleo de mecanismos que permitan actuaciones ágiles y eficientes, sin que ello exima a la autoridad de valorar integralmente los argumentos y medios probatorios aportados por los interesados.
- [36] En esa misma línea, la norma dispone que las exigencias procedimentales y formales deben ser interpretadas razonablemente y empleadas únicamente como instrumentos para alcanzar los objetivos de la norma. Ello significa que las formalidades no constituyen fines en sí mismos ni pueden ser entendidas de manera rígida o desproporcionada, sino que deben entenderse como garantías funcionales del debido procedimiento.

- [37] Bajo esta perspectiva, la circunstancia de que la Resolución 2590 haya sido adoptada el 14 de mayo de 2026 no sustenta la nulidad de lo actuado. En derecho administrativo, la nulidad debe recaer sobre el acto efectivamente viciado y, de extenderse a actuaciones posteriores, ello exige la existencia de una relación directa de dependencia y un nexo de invalidez entre los actos cuestionados.
- [38] Asimismo, en materia de derecho administrativo, la emisión de la Resolución 2590 en la fecha indicada, no acredita una afectación real al derecho de defensa ni al debido proceso de la República del Ecuador. En efecto, el plazo para la interposición del Recurso de Reconsideración, esto es, los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la publicación de la Resolución en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, no fue restringido ni alterado por la fecha en que la SGCAN debía pronunciarse. En consecuencia, la emisión de la Resolución con posterioridad al plazo señalado, no privó a la República del Ecuador ni a los demás Países Miembros de ejercer sus derechos procesales y de defensa, durante el curso de la investigación y procedimiento, en particular la presentación de pruebas, observaciones o comentarios respecto de la información puesta en su conocimiento. Por tanto, no se configura de ninguna manera una lesión sustancial al debido procedimiento que permita concluir, de manera automática, la nulidad de todo lo actuado.
- [39] Al respecto, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (en adelante TJCAN), en el Proceso 214-AN-2005 ha señalado expresamente que¹⁴:
- “(...) la inobservancia de un plazo para emitir una resolución, puede ser subsanado como en el caso de autos, y que dicha inobservancia no ha ocasionado ninguna restricción o recorte al derecho de defensa del actor. Sin embargo, este Tribunal considera que la Secretaría General está obligada a cumplir con los plazos que establece la norma (...); **pero ello no puede acarrear la nulidad del acto administrativo, ya que la inobservancia de un plazo no afecta la sustancia del acto, ni el debido proceso como en el presente caso.**” (Énfasis fuera de texto)*
- [40] De esta manera, el Tribunal andino, en la sentencia emitida dentro el Proceso 214-AN-2005, precisó que la emisión de un acto con posterioridad al plazo previsto por la norma no acarrea su invalidez, toda vez que la inobservancia del plazo no afecta la sustancia del acto ni el debido proceso cuando los derechos de las partes permanecen incólumes.
- [41] Bajo dicho entendimiento y por todo lo expuesto, no corresponde acoger la interpretación de la República del Ecuador según la cual el vencimiento del plazo previsto en la Decisión 425 produciría automáticamente la pérdida de competencia *ratione temporis* para resolver el procedimiento. Esta línea establecida en la normativa comunitaria y en la jurisprudencia del TJCAN evidencian que la inobservancia de dicho plazo no genera como efecto la invalidez del acto administrativo ni la extinción de la competencia de la autoridad comunitaria.
- [42] En consecuencia, esta Secretaría General concluye que la República del Ecuador no ha demostrado que la emisión de la Resolución 2590, con

¹⁴ Acción de Nulidad interpuesta por la Compañía EGAR S.A. contra las Resoluciones 800 y 837 de la Secretaría General de la Comunidad Andina, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No 1498 del 16 de mayo de 2007.

posterioridad al plazo inicialmente previsto, haya ocasionado una afectación al debido proceso, restringido el ejercicio de sus derechos de defensa, generado la pérdida de competencia de la autoridad comunitaria o configurado alguno de los supuestos de nulidad previstos en el artículo 12 de la Decisión 425, particularmente el contemplado en su literal c). De igual forma, se concluye que frente a los principios de legalidad, celeridad y formalidad administrativa, no se evidencia vulneración alguna, en tanto la actuación de la SGCAN se ajustó a los parámetros normativos y jurisprudenciales conforme al derecho comunitario.

[43] Por tanto, corresponde declarar infundado este extremo del Recurso de Reconsideración.

5.2. Sobre el aparente incumplimiento del literal e) del artículo 55 de la Decisión 425 por la indebida fijación de un plazo de diez (10) días hábiles carente de motivación

• Comentarios de la República del Ecuador

[44] Sobre el segundo vicio en referencia, la República del Ecuador sostiene que la Resolución 2590 incumple el literal e) del artículo 55 de la Decisión 425, al haber otorgado un plazo de diez (10) días hábiles para el retiro de la medida sin motivar su compatibilidad con la urgencia del caso. Al respecto, argumenta que la Resolución no contiene una justificación expresa respecto de las razones por las cuales se fijó dicho plazo, ni sobre la concurrencia de circunstancias excepcionales que habrían justificado apartarse del plazo previsto en la norma comunitaria.

[45] En relación con la mencionada urgencia del caso y el plazo para el levantamiento de la medida dispuesto por la SGCAN, la República del Ecuador cuestionó directamente en sus términos: “¿qué urgencia comunitaria justifica resolver en diez (10) días hábiles el retiro de una habilitación excepcional de transporte adoptada en el marco de un conflicto armado interno de más de dos años y cuatro meses de duración formal?”. En adición a esta interrogante, sostiene que resulta incompatible la ampliación del plazo que se arroga el pronunciamiento del órgano comunitario frente al cumplimiento material de la Resolución, en vista de las suscitadas cuestiones de seguridad en el territorio.

[46] La República del Ecuador advirtió en igual medida que, ordenar la remoción de la medida implicaba reconfigurar la operación logística de un paso fronterizo — coordinada por múltiples autoridades nacionales y procedimientos bilaterales — por lo que no resultaba razonable imponer su ejecución en un plazo más breve que el previsto en la norma andina, configurando así la causal establecida en el literal e) del artículo 55 de la Decisión 425.

• Comentarios de la República de Colombia

[47] Al respecto, la República de Colombia subrayó la urgencia de que la República del Ecuador retire su medida, pues esta ha generado una afectación considerable al comercio binacional al obstaculizar el acceso de crudo colombiano hacia territorio ecuatoriano, en contravención del Programa de Liberación. De acuerdo con ello, hizo énfasis en los hallazgos de la SGCAN en la Resolución 2590, dentro de la cual documentó que la restricción fronteriza provocó el desvío de 25.000 barriles diarios, saturando el descargadero de

Babillas (Departamento del Huila) e incrementó significativamente los tiempos y costos logísticos, con el riesgo de ocasionar el cierre de pozos operativos.

- [48] Por ende, a su juicio, la urgencia de desmontar la medida ecuatoriana se sustentaba en la inminencia de daños irreversibles en la cadena productiva, por lo que un plazo de diez (10) días resultaba razonable y prudente para garantizar la cesación del perjuicio al Programa de Liberación.

- **Análisis de la SGCAN**

- [49] Con relación al segundo argumento presentado y desarrollado por la República del Ecuador, corresponde revisar el artículo 55 de la Decisión 425 y lo señalado en el inciso e):

“Artículo 55.- La Resolución que califique a una medida aplicada por un País Miembro como gravamen o restricción al comercio intrasubregional deberá contener:

- a) Los requisitos enumerados en el artículo 7 del presente Reglamento;*
- b) La identificación y descripción de la medida de que se trate;*
- c) Cuando corresponda, la identificación de la mercancía afectada por la medida de que se trate, con indicación de la correspondiente subpartida arancelaria NANDINA;*
- d) La exposición de los motivos por los cuales la medida constituye un gravamen o restricción al comercio;*
- e) La determinación de un plazo compatible con la urgencia del caso y que, salvo circunstancias excepcionales, no excederá de un mes, para que el País Miembro señalado retire el gravamen o restricción; y,***
- f) La identificación de las normas del ordenamiento jurídico comunitario que se estarían incumpliendo, de no retirarse el gravamen o restricción.” (Énfasis del texto)*

- [50] Del artículo señalado, se observa que el literal e) no establece un plazo ordinario de un (1) mes para el retiro de la medida. Por el contrario, la disposición prevé expresamente que el plazo *“no excederá de un mes”*, por lo que deberá ser determinado atendiendo la urgencia del caso y la norma establece únicamente un límite máximo, al señalar que éste no excederá de un mes salvo circunstancias excepcionales. En consecuencia, la norma reconoce un margen de apreciación a la SGCAN para determinar el plazo que estime adecuado dentro de dicho límite, atendiendo a las circunstancias particulares de cada caso, siempre que dicho plazo resulte compatible con la urgencia del caso concreto.

- [51] De lectura de la parte resolutive de la Resolución 2590, el artículo 1 se circunscribe exclusivamente a la calificación de la medida como una afectación al comercio subregional andino, atendiendo a su carácter pluridimensional y al impacto que generaba en diversos ámbitos. Posteriormente, el artículo 2 dispuso la aplicación material de dicha calificación, estableciendo las directrices necesarias para su cumplimiento efectivo, en los siguientes términos:

“Artículo 2.- De conformidad con el literal e) del artículo 55 de la Decisión 425, la República del Ecuador deberá retirar la medida restrictiva establecida mediante la Nota Verbal Nro. MREMH-SSRV-2026-0001-N de 2026 adoptada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana - Subsecretaría de Soberanía y Relaciones Vecinales de la República del Ecuador, 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.”
(Énfasis fuera del texto)

- [52] Como se puede observar de la lectura conjunta del artículo 55 de la Decisión 425 y del artículo 2 de la Resolución 2590, se concluye, sin lugar a duda alguna, que la SGCAN no estaba obligada a establecer un plazo uniforme de treinta (30) días, sino a determinar un término compatible con la urgencia del caso, dentro del límite máximo previsto. En tal sentido, la norma confiere una facultad legal a la SGCAN de un margen de apreciación discrecional, sustentado en su investigación y en la valoración objetiva de la gravedad de la afectación, para establecer el plazo más adecuado en su criterio técnico.
- [53] En ese sentido, aunque para el País Miembro que acude en el recurso pudiera parecer razonable un plazo mayor, lo cierto es que la finalidad de la Resolución es restablecer de inmediato el estado anterior de las cosas y evitar afectaciones al Programa de Liberación, pues la medida ya había sido calificada como restrictiva y contraria al ordenamiento comunitario. Por ello, la SGCAN podía disponer incluso el levantamiento o retiro de la medida en un plazo menor a diez (10) días hábiles. Sin embargo, este órgano comunitario consideró un término prudencial que permitiera coordinar el restablecimiento de la libre circulación de mercancías, del tránsito y del transporte del crudo colombiano, sin que tales aspectos logísticos o el denominado “plan de desmonte” constituyan un factor determinante para diferir en el cumplimiento material de una orden administrativa comunitaria, dado que el perjuicio era inminente y debía cesar con la mayor celeridad.
- [54] Adicionalmente, al momento de la presentación del Recurso de Reconsideración ya se habían superado incluso los plazos sugeridos por la misma República del Ecuador para restablecer las condiciones del comercio subregional, sin que se observara ni se advirtiera el cumplimiento de la medida.
- [55] Por tanto, en atención a las consideraciones expuestas, y dentro el marco de las facultades legales otorgadas a la SGCAN en el establecimiento de un plazo para el retiro de las medidas en su caso, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por la República del Ecuador.

5.3. Sobre la admisión irregular de la solicitud de calificación de la medida restrictiva presentada por la República de Colombia por inobservancia del literal c) del artículo 47 de la Decisión 425

• Comentarios de la República del Ecuador

- [56] Sobre el tercer vicio en referencia, la República del Ecuador sostiene que la solicitud inicial presentada por la República de Colombia incumplió los requisitos mínimos previstos en el literal c) del artículo 47 de la Decisión 425, al no identificar con precisión la mercancía afectada ni la subpartida NANDINA

correspondiente. Esta omisión privó al procedimiento de objeto material discernible, pues el Programa de Liberación del Acuerdo de Cartagena se estructura sobre categorías como “producto”, “mercancía”, “importación” y “subpartida NANDINA”.

[57] Agrega sobre este argumento que, la subsanación posterior, en la que la República de Colombia incluyó la subpartida 2709.00.00 y otras de crudos refinados de manera abierta y eventual, no remedió el defecto, sino que trasladó indebidamente a la SGCAN la carga de delimitar el objeto de la investigación, contraviniendo la norma que impone dicha obligación al solicitante.

[58] Como segundo aspecto relevante en su argumento, enfatizó que la Resolución 2590 reconoce expresamente que las exportaciones de crudo colombiano no se importan en su territorio, sino que transitan hacia terceros países bajo el régimen de tránsito aduanero internacional. En ese contexto, la identificación de subpartidas NANDINA importables resulta jurídicamente inconducente, ya que el objeto material del Programa de Liberación —la importación a consumo— no se verifica.

[59] La aceptación de la subsanación por parte de la SGCAN agravó el defecto inicial, al haber tramitado una investigación cuyo objeto material no encajaba desde el inicio en los supuestos sustantivos de los artículos 72 y siguientes del Acuerdo de Cartagena. Para la República del Ecuador, esta desviación procedimental compromete la validez de la Resolución y constituye un vicio determinante que justifica su reconsideración.

• Comentarios de la República de Colombia

[60] Al respecto, la República de Colombia sostiene que la SGCAN, en los párrafos 108 al 112 de la Resolución 2590, sustentó correctamente que el Estado colombiano mediante documento con radicado No. 2-2026-0045601 del 19 de febrero de 2026, identificó de manera expresa el crudo bajo la subpartida NANDINA 2709.00.00.

[61] Para la República de Colombia, la SGCAN aplicó el principio rector según el cual el requisito de identificación opera *“cuando corresponda”*, y determinó acertadamente que la carga de delimitar el alcance de la restricción recae sobre el país que impone la medida, el cual utilizó el término genérico “crudo colombiano” en su Nota Verbal.

• Análisis de la SGCAN

[62] Con relación al tercer argumento presentado y desarrollado por la República del Ecuador, corresponde, en primera instancia, revisar lo dispuesto en el artículo 5 de la Decisión 425, sobre el principio *“de uso de los procedimientos y formalidades para lograr el cumplimiento de los objetivos de la norma y de racionalización de la actividad administrativa”*.

[63] Dicho artículo consagra el principio de instrumentalidad de las formas, que ordena a la SGCAN interpretar las exigencias procedimentales de manera razonable y usarlas únicamente como instrumentos para alcanzar la finalidad de la norma, no como fines en sí mismos. Bajo este entendimiento, la pregunta

relevante frente al vicio alegado por la República del Ecuador no es si la subpartida NANDINA se identificó con exactitud desde el primer momento, sino si la omisión inicial impidió alcanzar el objetivo del requisito que no es otro que dotar al procedimiento de un objeto material discernible que permitiera el ejercicio del derecho de defensa.

- [64] Ahora bien, corresponde realizar una la lectura del principio antes señalado, en sintonía con el literal c) del artículo 47 de la Decisión 425 que dispone lo siguiente:

“(...) c) cuando corresponda, la identificación de la mercancía afectada por la medida de que se trate, con indicación de la correspondiente subpartida arancelaria NANDINA”

- [65] En consecuencia, si la subsanación posterior —mediante el Radicado No. 2-2026-0045601, donde la República de Colombia identificó expresamente la subpartida 2709.00.00— permitió cumplir esa finalidad, el rigor formal debe ceder ante la racionalidad funcional, lo cual respalda la posición de la parte interesada que presenta la solicitud ante la SGCAN, que espera justamente que se actúe correctamente al aplicar el principio según el cual la identificación opera “cuando corresponda” y la carga de precisión recae sobre quien impone la medida.

- [66] Como puede observarse, dicha medida adoptada mediante Nota Verbal empleó el término genérico “crudo colombiano” sin que desde el mismo origen fuese establecida con claridad la identificación de la mercancía en términos arancelarios. Esto es constatado expresamente en los párrafos [109] y [110] de la Resolución 2590, en los siguientes términos:

“[109] Corresponde mencionar que el procedimiento para presentar una solicitud de calificación de una medida como restricción, en el ámbito de la Decisión 425, se establece expresamente en el artículo 47, a través de la fórmula “cuando corresponda”, la cual debe entenderse como un reconocimiento de que, en ocasiones, puede resultar difícil para el sujeto pasivo de la medida, identificar con precisión el producto o el ámbito de productos que podrían estar alcanzados por la medida. (Énfasis fuera de texto)

[110] Por ello, en el requisito de descripción de la medida se dispone que el solicitante “relacione todo lo que considere necesario” con base en la mejor información disponible a su alcance. Esta fórmula, también expresada en el “cuando corresponda”, debe entenderse como una habilitación que permite al interesado enmarcar la afectación en términos comprensibles, de acuerdo con el contenido del acto administrativo o de cualquier disposición que la sustente.”

- [67] Respecto a la tramitación de la solicitud de calificación de una medida restrictiva, la cual, a juicio de la República del Ecuador no cumplía con el objeto material, vale recordar que, este aspecto de fondo no se analiza en una fase admisorio. Actuar sobre la base de lo que indica la República del Ecuador, condicionaría un prejuzgamiento de los elementos presentados y sobre el análisis objetivo de la medida, como fue señalado previamente en el párrafo [112] de la Resolución en comento:

“[112] Conviene precisar que la SGCAN no debe anticipar opinión ni viciar una solicitud presentada por un País Miembro, prejuzgando su contenido, porque no corresponde a la etapa de admisión. En concordancia con ello, cabe señalar que la información exigida para solicitar una restricción en el marco de la Decisión 425 reviste carácter general, en tanto no se encuentra sujeta a requisitos que comporten dificultades adicionales ni exigencias de compleja satisfacción. Por el contrario, el marco normativo aplicable garantiza un trámite ágil y expedito, de modo que cualquier interesado que cumpla con los requisitos pueda activar la competencia de la SGCAN sin obstáculos formales significativos, sin que ello implique ausencia de cumplimiento.”

- [68] Dicho lo anterior, en efecto, la carga de delimitar con precisión el objeto de la medida restrictiva recae sobre el País Miembro que la impone, tanto en la configuración inicial de la medida como en su aplicación posterior, de manera que el País Miembro afectado por ella pueda conocer con claridad y certeza el producto y la subpartida arancelaria comprendidos dentro de su ámbito. Esta distribución de la carga responde a una exigencia elemental de seguridad jurídica: quien restringe el comercio intrasubregional debe asumir las consecuencias de la indeterminación de su propia medida, sin que dicha carga pueda trasladarse a quien la padece ni, menos aún, a la SGCAN.
- [69] A ello se suma que la propia naturaleza del procedimiento intracomunitario de calificación de medidas restrictivas o gravámenes —caracterizado por la urgencia manifiesta que estos casos conllevan y por la necesidad de restablecer con prontitud las condiciones de un comercio sin obstáculos— hace que este se trate de un trámite de naturaleza simple y expedita, no sujeto a exigencias de compleja satisfacción. Esta configuración procedimental garantiza que cualquier País Miembro interesado pueda activar la competencia de la SGCAN, sin enfrentar obstáculos formales significativos, en consonancia con el objeto y fin del Programa de Liberación.
- [70] Finalmente, también cabe precisar que, en relación con el cuestionamiento sobre el párrafo [166] de la Resolución 2590, como fue sostenido en la propia Resolución, el presente caso atiende un ámbito de afectación pluridimensional — es decir, que este asunto no puede analizarse desde una sola perspectiva, sino que involucra varias dimensiones o ámbitos en materia comunitaria: Programa de Liberación, transporte, funcionamiento del CEBAF, tránsito aduanero, servicios, seguridad transfronteriza— que termina repercutiendo sobre el Acuerdo de Cartagena en su conjunto. En consecuencia, la mención a la “importación a consumo” es justamente la precisión técnica aduanera que no basta, por sí sola, para proteger al comercio subregional de las posibles afectaciones que, como ocurre en el caso concreto, se manifiestan de manera pluridimensional.
- [71] Por tanto, en atención a las consideraciones expuestas, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por la República del Ecuador.

5.4. Sobre la aparente ausencia de análisis de la naturaleza jurídica de las Notas Verbales: Nro. MREMH/MREMH/2025/0020/H de 24 de diciembre de 2025 y, Nro. MREMH- SSRV- 2026-0001-N del 1 de enero de 2026

- **Comentarios de la República del Ecuador**

[72] Sobre el cuarto vicio alegado, la República del Ecuador sostiene que en la Resolución 2590 se omitió analizar la diferencia jurídica esencial entre las dos Notas Verbales involucradas. La primera, del 24 de diciembre de 2025, constituye un acto restrictivo, pues dispuso el cierre de pasos fronterizos terrestres, manteniendo únicamente habilitado Rumichaca. La segunda, del 1 de enero de 2026, en cambio, es un acto habilitante y excepcional: frente al cierre previo, permitió el transporte de crudo por el CEBAF San Miguel bajo condiciones de control y seguridad fronteriza. Para la República del Ecuador, esta transformación cualitativa es decisiva, ya que la habilitación controlada atenúa la restricción inicial y no puede ser calificada como una nueva restricción.

[73] Al respecto, alegó que la Resolución 2590 consideró ambas Notas Verbales como parte de lo que denominaron “*continuo restrictivo único*”, sin pronunciarse sobre la naturaleza liberatoria de la segunda Nota Verbal. Esta omisión a juicio de la República del Ecuador configura un vicio de motivación incoherente, al calificar como restrictivo un acto que mitiga la prohibición previa.

[74] La República del Ecuador subraya que incluso la propia SGCAN se benefició de la habilitación excepcional al cruzar la frontera en su visita de verificación, lo que evidencia la contradicción de considerar restrictivo un acto que permitió el flujo controlado, según los expresado a continuación:

“(…) En el párrafo [78], al describir la visita de verificación realizada por funcionarios de la SGCAN, ese órgano comunitario relata el cruce mismo de la frontera por sus funcionarios a través del CEBAF San Miguel, en la operativa abierta excepcionalmente por el Ecuador para esa diligencia. (…) Si la propia SGCAN se benefició institucionalmente del efecto habilitante del acto que después calificaría como restrictivo, no puede luego sostener, sin contradicción, que ese mismo acto impide o dificulta el comercio.”¹⁵

[75] En consecuencia, la calificación realizada por la Resolución resulta contraria a la lógica normativa y jurisprudencial aplicable, debilitando su validez.

- **Comentarios de la República de Colombia**

[76] Al respecto, la República de Colombia sostiene que el argumento de habilitación del paso fronterizo fue un “*acto de aliviamiento*” y no de restricción. A su juicio, considera que condicionar el paso a un listado cerrado y unilateral de vehículos constituye materialmente una restricción administrativa y operativa incompatible con el ordenamiento jurídico andino, tal como indica en los siguientes términos:

“(…) Colombia encuentra que condicionar el paso a un listado cerrado y unilateral de vehículos constituye materialmente una restricción

¹⁵ Ver página 12 de 43 de la solicitud del Recurso de Reconsideración de la República del Ecuador.

administrativa y operativa incompatible con el ordenamiento andino. La SGCAN evaluó correctamente los efectos materiales de la medida y, en tal sentido, la declaró como una restricción injustificada al comercio conforme al Programa de Liberación.”¹⁶

- **Análisis de la SGCAN**

- [77] Con relación al cuarto argumento de la República del Ecuador, corresponde señalar que, para el análisis de la medida ecuatoriana respecto de la habilitación controlada del transporte de crudo colombiano, la SGCAN previamente distinguió la secuencia causal de las medidas adoptadas, esto es, la relación instrumental entre la Nota Verbal Nro. MREMH/MREMH/2025/0020/H, del 24 de diciembre de 2025, y la Nota verbal Nro. MREMH- SSRV- 2026-0001-N, del 1 de enero de 2026.
- [78] En relación con ambas Notas Verbales, la SGCAN identificó los elementos comunes, así como su orden cronológico y el ámbito funcional de aplicación de cada una. En consecuencia, la relación instrumental reflejó que ambas responden a una secuencia lógica y cronológica de actuaciones administrativas, cuyo examen conjunto no afectaba la individualidad de cada acto, dado que producen efectos diferenciados.
- [79] Así, aunque cada Nota Verbal perseguía un objetivo específico, comparten una secuencia lógica e instrumental que fue analizada en conjunto, sin perjuicio de la finalidad particular de la medida calificada en la Resolución 2590. Como observó este órgano comunitario, la medida en esencia no buscaba mitigar un efecto prohibitivo, sino ejercer un control que derivó en una para-reglamentación sobre la libre circulación de bienes y su transporte por determinados puntos de frontera, los cuales, conforme al ordenamiento jurídico comunitario, deben responder exclusivamente al beneficio del comercio andino.
- [80] Frente al argumento de la República del Ecuador, resulta necesario precisar que la visita de verificación técnica realizada por funcionarios de la SGCAN y su tránsito por el puente San Miguel hasta las instalaciones del CEBAF San Miguel no constituyen una “habilitación controlada” de la frontera. La Resolución 2590 dejó claro que la medida restrictiva se encontraba activa y que no existía tránsito de paso para personas, bienes o vehículos de ningún tipo. El ingreso de funcionarios de la SGCAN obedeció exclusivamente a su condición de autoridad comunitaria facultada para investigar y constatar el estado de situación en frontera, en ejercicio de las competencias legales que le otorga el ordenamiento jurídico andino.
- [81] En este sentido, el artículo 27 de la Decisión 425 establece que las autoridades de los Países Miembros deben proporcionar la información requerida y colaborar en las diligencias de prueba, inspección o visitas que la Secretaría General disponga, en los siguientes términos:

“Artículo 27.- En los procedimientos que se tramiten ante la Secretaría General, las autoridades de los Países Miembros y los particulares interesados deberán proporcionar las informaciones requeridas, en los plazos fijados por ésta conforme a la normativa aplicable.

¹⁶ Ver página 14 del Radicado No. 2-2026-019930 de fecha 12 de junio de 2026.

La Secretaría General podrá disponer la actuación de las pruebas, inspecciones o visitas que considere convenientes. Las entidades públicas y privadas de los Países Miembros deberán prestar su colaboración para que tales diligencias se lleven a efecto en el plazo dispuesto por la Secretaría General conforme a la normativa aplicable.

Cuando los interesados nieguen la información necesaria, no la faciliten en el plazo que al efecto fije la Secretaría General, conforme a la normativa aplicable, o de otra forma obstaculicen la tramitación del caso, la Secretaría General podrá formular determinaciones positivas o negativas conforme a la causa o asunto de que se trate y a la mejor información disponible y a sus propios elementos de juicio.” (Énfasis fuera de texto)

- [82] Por tanto, la presencia de funcionarios de la SGCAN en el lugar no puede interpretarse como un beneficio derivado de la medida, sino como el ejercicio legítimo de sus atribuciones legales de verificación. Pretender lo contrario desvirtúa la naturaleza de la actuación y confunde una diligencia de investigación con una supuesta flexibilización de la restricción, lo cual carece de sustento jurídico.
- [83] Por tanto, en atención a las consideraciones expuestas, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por la República del Ecuador.

- **FUNDAMENTO DE LOS VICIOS ATRIBUIBLES A LA FALTA DE COMPETENCIA MATERIAL**

5.5. Sobre el reconocimiento del régimen de tránsito aduanero internacional

- **Comentarios de la República del Ecuador**

- [84] El principal fundamento alegado por la República del Ecuador recae en el reconocimiento sobre las exportaciones de crudo colombiano que no se importan en territorio ecuatoriano, sino que ingresan bajo el régimen de tránsito aduanero internacional, que se realiza con ocasión del análisis de la medida en cuestión en la Resolución 2590. Sobre el particular, señala que este reconocimiento es incompatible con el artículo 1 de la parte resolutive ¹⁷, pues el Programa de Liberación del Acuerdo de Cartagena se aplica únicamente a medidas que incidan sobre la importación de productos originarios de los Países Miembros.
- [85] A su juicio, consideran que, al admitir que no existe importación, la SGCAN sitúa la operación fuera del ámbito material de la Decisión 425 y, sin embargo, la califica como restricción, configurando un vicio de incompetencia material sancionable conforme al artículo 39 de dicha norma comunitaria.

¹⁷ Ver Resolución 2590 “Artículo 1.- Calificar, conforme a lo dispuesto por el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, que la medida que autoriza 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, ubicada en la ciudad de Lago Agrio, y el listado de personas y vehículos debidamente autorizados para el ingreso y posterior salida de territorio ecuatoriano, contenida en la Nota Verbal Nro. MREMHSSRV-2026-0001-N del 1 de enero de 2026 y adoptada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana - Subsecretaría de Soberanía y Relaciones Vecinales de la República del Ecuador, constituye una restricción al comercio subregional andino.”

- [86] Para la República del Ecuador, en el marco bilateral vigente, estas operaciones de transporte de hidrocarburos son actividades que no constituyen comercio exterior entre las partes, sino funciones logísticas hacia infraestructura energética compartida. Sugieren que, al ignorar este reconocimiento convencional y aplicar indebidamente el régimen de importación a un tránsito internacional, la Resolución evidencia el vicio de competencia material y carece de sustento jurídico.

- **Comentarios de la República de Colombia**

- [87] La República de Colombia, a su vez, respondió que el planteamiento de la República del Ecuador carece de sustento jurídico, pues la SGCAN no incurrió en incompetencia alguna al calificar la medida como restricción al comercio. Coadyuva al análisis de la SGCAN al indicar que el transporte terrestre del crudo constituye un mecanismo operativo inseparable del Programa de Liberación, y la jurisprudencia del TJCAN, por su parte, ha establecido que lo relevante no es la operación aduanera final, sino la capacidad de la medida de impedir, dificultar o encarecer la circulación de mercancías originarias de los Países Miembros, incluso en sus fases de tránsito y logística.
- [88] En esa línea, la República de Colombia advirtió que aceptar la tesis ecuatoriana implicaría crear *“(...) un incentivo perverso para que los Estados bloqueen el tránsito bajo el pretexto de que no se trata de una importación a consumo.”* En ese entendido, manifiestan que la SGCAN aplicó correctamente la jurisprudencia comunitaria al reconocer que el efecto restrictivo sobre el crudo activa la protección del artículo 72 del Acuerdo de Cartagena. De esta manera, el órgano comunitario actuó en estricto cumplimiento del derecho, ya que escindir el tránsito aduanero internacional de la libre circulación vaciaría de contenido la norma y pondría en riesgo la integridad del sistema de comercio intracomunitario.

- **Análisis de la SGCAN**

- [89] La República del Ecuador sostiene que la SGCAN carecía de competencia material para analizar la medida calificada en la Resolución 2590. Sobre este aspecto, el examen se desarrollará a partir de tres aristas:
- (i) La descripción del ámbito de afectación de la medida adoptada por la República del Ecuador;
 - (ii) La categorización de los ámbitos de las normas comunitarias afectadas; y,
 - (iii) El respeto y prevalencia del derecho andino frente a marcos bilaterales.
- [90] Como se mencionó previamente, tras el análisis de la medida de habilitación controlada y antes de su calificación, se determinó que esta presentaba un ámbito pluridimensional de afectación. Tal conclusión se desprende de la descripción efectuada para su debida identificación, en la cual se detallan con precisión los elementos que sustentan su naturaleza restrictiva, tal como se expone seguidamente en la redacción oficial de la medida:

“(...) Autoriza 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, ubicada en la ciudad de Lago Agrio, y el listado de personas y vehículos debidamente autorizados para el ingreso y posterior salida de territorio ecuatoriano, contenida en la Nota Verbal Nro. MREMH-SSRV-2026-0001-N del 1 de enero de 2026 y adoptada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana - Subsecretaría de Soberanía y Relaciones Vecinales de la República del Ecuador, constituye una restricción al comercio subregional andino.”

[91] Por ende, como parte de la descripción de la operación de transporte de crudo y del ámbito de afectación, el que la SGCAN haya constatado como un hecho verificado en las visitas *in situ* que el crudo colombiano se procesa, transporta y exporta al continente asiático a través de la infraestructura ecuatoriana¹⁸, no equivale a que la SGCAN haya reconocido jurídicamente que dicha operación queda excluida del Programa de Liberación. En tal sentido, un aspecto es la descripción material y logística del flujo de hidrocarburos —que la Resolución documenta exhaustivamente con base en prueba técnica remitida por parte de la Dirección de Impuestos y Aduana Nacionales (en adelante, **DIAN**) y de los operadores— y otra distinta es la calificación jurídica de si la medida que restringe ese flujo está sometida al control de la SGCAN.

[92] Por tanto, lo que se evidencia, por parte de la República del Ecuador en su argumento, es que convierte una premisa fáctica de la operación del crudo en una conclusión normativa respecto de la potestad y facultad de la SGCAN en su labor de administrar el Programa de Liberación, así como de advertir medidas que guardan una naturaleza restrictiva y que pueden provenir desde diversos ámbitos, tal como fue señalado en los párrafos [144] y [145] de la Resolución 2590:

*“[144] Al respecto, el TJCAN ha señalado en la Interpretación Prejudicial en el proceso 60-IP-2020⁷⁶, que **“4.3. la libre circulación de mercancías y la libre circulación de los medios de transporte y unidades de carga son nociones que implementan lo establecido en el Acuerdo de Cartagena sobre el programa de liberación y la integración física, y que deben resguardar correspondencia con la normativa andina sobre transporte terrestre.”**” (Énfasis fuera de texto)*

“ [145] Por tanto, cualquier medida nacional que limite el tránsito o transporte de mercancías, que implique el cierre fronterizo o restricciones operativas, debe evaluarse en función de la compatibilidad con el Programa de Liberación.”

⁷⁶ Publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N°5437 del 28 de febrero de 2024, pág. 12

[93] De la lectura del párrafo [166] de la Resolución 2590 sobre “*importación a consumo*” es preciso indicar que la República del Ecuador informó que se trata de una operación aduanera especial de tránsito internacional, conclusión que la Secretaría General de la CAN revisó sin encontrar elementos que lo desvirtúen; como se expone a continuación:

“[166] Del análisis de la información alcanzada por las partes, se desprende que las exportaciones de crudo colombiano no tienen como

¹⁸ Párrafo 72 de la pág. 16 de 49 de la Resolución N° 2590 de 2026 de la SGCAN: Flujograma N° 1 —campos de producción (Putumayo) → líneas de transferencia → CPF → transporte en carroタンque por San Miguel → descargue en oleoductos OCP/SOTE → exportación desde Puerto Esmeraldas.

destino final el territorio ecuatoriano, sino que, a través de un esquema de transporte multimodal, salen de la República de Colombia, transitan por la República del Ecuador y son embarcadas por vía marítima hacia sus destinos finales de exportación en terceros países. En consecuencia, al no estar los bienes a libre disposición en el territorio aduanero nacional de la República del Ecuador, el régimen aplicable no es el de importación a consumo, sino el de tránsito aduanero internacional, **lo cual es coherente con lo declarado por la República del Ecuador y con los principios del derecho aduanero de la CAN.**” (Énfasis fuera de texto)

[94] Ahora bien, sobre la categorización de los ámbitos de las normas comunitarias afectadas; la SGCAN ha recalcado que el análisis sobre esta investigación se realizó desde un enfoque pluridimensional. En este sentido, siguiendo lo dispuesto en la Resolución 2590, se enfatizó que aunque no se trate de una importación a consumo en sentido estricto, la habilitación controlada, a través de un listado de personas y vehículos para asegurar la continuidad del abastecimiento del crudo colombiano afecta directamente el flujo de la operación de transporte por carretera de este producto y, por tanto, constituye una vulneración de la libre circulación de mercancías.

[95] El análisis de este listado de personas y vehículos, así como del Oficio remitido por el Ministerio de Defensa Nacional al Ministerio de Ambiente y Energía de la República del Ecuador, son la esencia de la medida restrictiva como se puede observar a continuación en los párrafos [172], [173], [174], [175] y [176] de la Resolución 2590, respectivamente:

“[172] Sin perjuicio de ello, como ya ha sido señalado, previa solicitud, la SGCAN tuvo acceso al listado de personas y vehículos autorizados, **que identifica aproximadamente a trescientos cuarenta (340) transportistas habilitados para continuar el transporte de crudo,** en respuesta a la solicitud formulada a la República del Ecuador mediante comunicación N° SG/E/DGCOM/361/2026 de 26 de febrero de 2026. (Énfasis agregado)

[173] Adicionalmente, debe tenerse presente el Oficio remitido por el Ministerio de Defensa Nacional al Ministerio de Ambiente y Energía de la República del Ecuador de 31 de diciembre de 2025⁹¹, mediante el cual se dispuso la modificación del listado y de la jornada de habilitación del CEBAF. Entre otros aspectos, dicho oficio estableció un horario reducido, volúmenes y la implementación de controles, como se detalla a continuación:

- **La operación debe garantizar la evacuación de un volumen que oscila entre 10.000 BPD y 12.000 BPD, con la utilización de un número de tanqueros que oscila entre 50 y 60 tks diarios.**
- **Los vehículos provienen de distintos campos productores, ubicados principalmente en los municipios de Puerto Asís y Villa Garzón, en el departamento de Putumayo.**
- **Previo al cruce de frontera, los vehículos se organizan en parqueaderos previos al control fronterizo del CEBAF en San Miguel, donde se lleva a cabo procesos de inspección documental y los trámites aduaneros que corresponden.**
- **Los despachos desde el CEBAF, hacia el punto de entre (sic) en Ecuador, se realizan en 2 horarios, el primer despacho**

entre las 11:00 y 12:00, y un segundo despacho entre las 15:00 y 16:00.

• Posterior a su despacho desde el CEBAF los vehículos se aseguran en un parqueadero autorizado, de propiedad de una de las empresas transportadoras aliadas en Ecuador, con todas las medidas de seguridad, y desde allí se van despachando por demanda al descargadero de la estación Amazonas de OCP. (...). (Énfasis del texto)

[174] El control mediante un listado de 340 vehículos y una ventana horaria de apenas dos (2) horas por día (11:00–12:00 y 15:00–16:00 horas) reduciría en la práctica el flujo de operación de ingreso de vehículos que transportan petróleo, en comparación con el número de ingresos verificado para el periodo inmediatamente anterior, es decir del 1 de enero al 24 de diciembre de 2025. Ello, de conformidad con el registro de salida de 13.013⁹² tracto camiones que prestaron el servicio de transporte internacional de carga hacia la República del Ecuador, y considerando que el horario de atención⁹³ en el paso de frontera del CEBAF San Miguel (Sucumbíos, República del Ecuador) es de lunes a domingo de 8:00 a.m. - 12:00 p.m. y de 1:45 p.m. a 6:00 p.m. (Énfasis fuera de texto)

[175] En ese mismo sentido, la República del Ecuador, al condicionar unilateralmente el funcionamiento del CEBAF San Miguel mediante un listado y horarios restrictivos, contraviene lo dispuesto en el artículo 104 del Acuerdo de Cartagena, en la Decisión 502 y la Resolución 1541.

[176] De otro lado, cabe mencionar que la Decisión 837 tampoco contempla que la autoridad del país de tránsito o destino pueda emitir un listado nominativo de vehículos o personas, ni tampoco que pueda limitar horarios de circulación como condición para el transporte internacional. La referida Decisión 837 establece en su artículo 30, que las suspensiones deben ser taxativas y motivadas por las causales señaladas (judiciales, administrativas o decisión del transportista⁹⁴), y no por mecanismos discrecionales como cupos, listados o restricciones horarias. En consecuencia, la medida convierte al servicio de transporte de mercaderías en una restricción, contraria al Acuerdo de Cartagena.

91 Folios 000269 al 000270 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

92 Folio 000137 al 000148 del EXP.DGCOM/REST/002/2026: información allegada por la República de Colombia a partir de los datos de la Dirección Seccional de la DIAN en Puerto Asís.

93 La información respecto del horario de atención se encuentra publicada en la DIAN.

94 "Artículo 30.- El transportista autorizado no podrá realizar transporte internacional cuando la póliza de seguro de responsabilidad civil se encuentre vencida, conforme a lo establecido en la Decisión 290 o de la norma comunitaria que la sustituya o complemente. Artículo 31.- El servicio de transporte internacional podrá ser suspendido por: a) Mandato judicial; b) Orden del organismo nacional competente, como consecuencia de un procedimiento administrativo; o, c) Decisión del transportista autorizado. En el caso del literal c), tal suspensión será notificada al organismo nacional competente con, por lo menos, quince días calendario de anticipación, antes de su puesta en vigencia." En todo caso, deberá entenderse por organismo o autoridad competencia, los señalados en la Decisión 837. En materia de transporte por carretera son para Colombia: Dirección de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte; Ecuador: Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. En materia de aduana y de migración son para Colombia: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales Ministerio de Relaciones Exteriores, para la expedición de la Libreta de Tripulante Terrestre; y, Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, para el control migratorio; Ecuador: Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador Dirección Nacional de Migración del Ministerio del Interior. (...) Artículo 115.- Cuando la autoridad de un País Miembro decida conforme a las normas comunitarias o nacionales aplicables, que una operación de transporte deba ser suspendida o que ciertas remesas o lotes de mercancías sean excluidos de la operación o admitidos bajo condición, el transportista autorizado pondrá inmediatamente tal

[96] Es preciso señalar que, para este órgano comunitario, resulta esencial no perder de vista que la medida analizada, al afectar diversos ámbitos que posibilitan el ejercicio esperado del comercio comunitario, evidencia un alcance pluridimensional que vulnera directamente los compromisos asumidos por los Países Miembros en el marco del Acuerdo de Cartagena. Este entendimiento de los elementos que inciden sobre la zona de libre comercio pone de relieve la gravedad de la medida y su incompatibilidad con el ordenamiento comunitario.

[97] Asimismo, el ámbito de afectación de la restricción alcanzó lo regulado por la Decisión 502, tal como se desprende del párrafo [165] de la Resolución 2590:

“[165] Sobre el caso particular, la Resolución Nro. SENAE-DGN-2014-0440-RE⁸⁹ de 2014 señala en su artículo 20⁹⁰ que el petróleo debe cruzar la frontera por los "puntos habilitados ordinariamente para el cruce de frontera". El CEBAF San Miguel era, hasta el 24 de diciembre de 2025, un punto ordinariamente habilitado, regulado mediante acuerdo binacional e incorporado al ordenamiento comunitario a través de la Resolución 1541 de la SGCAN. Al clausurarlo unilateralmente, la República del Ecuador no solo contradice el Acuerdo de Cartagena, sino que también la Decisión 502.

89 Sobre reformas al procedimiento para la operación aduanera de transporte de petróleo por oleoductos.

90 Artículo 20: Otros medios de transporte: Será admisible que el petróleo cruce la frontera por medios distintos del oleoducto, como medios de transporte terrestres o fluviales. En tal escenario, los medios de transporte deberán ingresar por los puntos habilitados ordinariamente para el cruce de frontera y dirigirse directa e inmediatamente a la estación de descarga del oleoducto que podrá estar ubicada únicamente en zona de integración fronteriza.”

[98] Finalmente, sobre el respeto y prevalencia del ordenamiento jurídico andino frente a marcos bilaterales, es importante recordar que el sometimiento de los Países Miembros al orden jurídico comunitario implica el respeto y reconocimiento de la jerarquía normativa, así como la observancia de los postulados de obligatorio cumplimiento del derecho comunitario andino en todos los ámbitos. En consecuencia, los instrumentos bilaterales que se utilicen en el ámbito andino deben ajustarse y dar prevalencia al ordenamiento comunitario, evitando en todo caso la vulneración de sus disposiciones.

[99] En ese orden de ideas, contrario a lo señalado por la República del Ecuador, la SGCAN reafirma que, frente a las operaciones de tránsito aduanero entre los Países Miembros, estas deberán efectuarse de conformidad con las disposiciones previstas en la normativa comunitaria vigente sobre la materia, así como con aquellas que la modifique o sustituya. En este sentido, se deberán observar las disposiciones establecidas en la Decisión 617 y sus modificatorias, las cuales establecen las normas y procedimientos aplicables para el régimen de tránsito aduanero comunitario que incorporan, entre otros aspectos, la gestión del régimen y el procedimiento a seguir en la aduana de partida, de paso de frontera y de destino.

[100] En consecuencia, la Decisión 617 dispone en su artículo 4 que las normas y procedimientos establecidos en la mencionada Decisión no implicarán, en caso alguno, una restricción a las facilidades de libre tránsito, o a las que sobre el transporte fronterizo se hubiesen concedido o pudiesen concederse entre sí los Países Miembros o entre un País Miembro y un tercer país. En ese sentido, no

se desconoce la posibilidad de facilidades de libre tránsito que se puedan conceder los Países Miembros entre sí.

- [101] En atención a las consideraciones expuestas, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por la República del Ecuador.

5.6. Sobre la ausencia de objeto material del Programa de Liberación: desplazamiento del análisis del régimen de bienes al régimen de servicios —“contradicción interna entre los párrafos [142], [143] y [166]”

- **Comentarios de la República del Ecuador**

- [102] Sobre el particular, la República del Ecuador sostiene que la Resolución 2590 incurre en una contradicción interna entre los párrafos [142], [143] y [166]. En primera instancia, manifiestan que la propia SGCAN reconoce que la medida ecuatoriana consiste en una habilitación controlada de transporte de crudo, configurada como una exportación desde la República de Colombia hacia terceros países, y admite que la República del Ecuador no está importando el crudo para consumo interno. Sin embargo, en lugar de concluir que no existe objeto material para el Programa de Liberación, a juicio de la República del Ecuador, la SGCAN desplaza el análisis hacia el “flujo de transporte” y lo vincula con el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, cambiando sobre la marcha el objeto de la investigación sin justificar el cambio procedimental, como puede observarse a continuación:

“La incoherencia interna del razonamiento de la SGCAN no se agota en la sola yuxtaposición del párrafo [166] con el artículo 1 resolutivo. Aparece también en la articulación del propio análisis. El párrafo [142] reconoce que la medida ecuatoriana consiste en una habilitación controlada de personas y vehículos (...) Acto seguido, el párrafo [143] reconoce que la República del Ecuador no está importando el crudo para consumo interno, sino permitiendo su paso hacia su destino final en terceros países.”¹⁹

- **Comentarios de la República de Colombia**

- [103] Para la República de Colombia, la SGCAN no incurrió en incompetencia alguna. Como bien dictaminó en los párrafos [226] y siguientes de la Resolución 2590, el transporte por carretera constituye un mecanismo operativo inescindible del Programa de Liberación.

- **Análisis SGCAN**

- [104] Para responder el argumento planteado, vinculado con lo ya analizado en el punto anterior, resulta necesario abordar dos aspectos centrales que fueron tratados en la Resolución impugnada:

- (i) La competencia material de la SGCAN; y,
- (ii) La constatación de que la afectación al libre tránsito y transporte implica, de manera concomitante, una vulneración al Programa de Liberación de Bienes previsto en el Acuerdo de Cartagena.

¹⁹ Ver página 15 de 43 de la solicitud del Recurso de Reconsideración de la República del Ecuador

- [105] La competencia de la SGCAN para calificar materialmente este caso de restricción tiene un fundamento amplio e irrestricto contenido en el artículo 30 literal a) del Acuerdo de Cartagena, el cual le confiere una facultad general de custodia sobre todo el ordenamiento jurídico andino, no subordinada únicamente al Programa de Liberación, de modo que, ante cualquier medida que vulnere compromisos comunitarios, la SGCAN tiene no solo la facultad, sino el deber de actuar.
- [106] Esta competencia se complementa con el literal ñ) del mismo artículo, que le atribuye las demás funciones conferidas por el ordenamiento andino, y se concreta en el artículo 1 de la Decisión 425, cuyos literales a), c) y g) habilitan a la SGCAN para conocer controversias y procedimientos sobre restricciones al comercio intrasubregional, sin exigir calificación previa del bien ni su inclusión en un listado de liberación, funcionando este último literal como una cláusula de cierre que impide dejar vacíos de control comunitario por razones puramente formales.
- [107] Esta lectura se refuerza con lo señalado en los artículos 3 y 4 de la Decisión 425, que prohíben a la SGCAN abstenerse de resolver por deficiencia normativa y, por tanto, la habilitan a recurrir a fuentes supletorias, evidenciando que el sistema comunitario fue diseñado precisamente para no dejar espacios sin control. En cuanto al argumento de que la Decisión 837 sería la norma exclusivamente aplicable por tratarse de una prestación de servicio de transporte internacional de mercancía por carretera, la Resolución 2590 respondió que dicha invocación no desvirtúa la competencia de la SGCAN ni desplaza lo dispuesto en el Programa de Liberación, pues la Decisión 837 regula la habilitación del servicio de transporte internacional por carretera, pero no establece restricciones sobre la naturaleza de la carga ni un procedimiento propio para resolver medidas restrictivas.
- [108] En tal sentido, la especialidad de una norma no implica su exclusividad cuando el supuesto de hecho es pluridimensional, como ocurre aquí, donde el conflicto no se limita a una prestación de servicio de transporte internacional por carretera, sino que comprende inescindiblemente la circulación física de un bien —el crudo pesado, subpartida 2709.00.00— hacia el sistema de oleoductos ecuatoriano.
- [109] Por ello, ambos regímenes normativos resultan simultáneamente aplicables en este caso en concreto, dada la pluridimensionalidad de la medida restrictiva, resultando en que la vulneración de cualquiera de los ámbitos de especialidad de la CAN basta para configurar la competencia de la SGCAN, en los términos del artículo 1 de la Decisión 425.
- [110] Como fue mencionado *supra*, lo que se evidencia por parte del argumento de la República del Ecuador es que convierte una premisa fáctica de la operación del crudo en una conclusión normativa respecto de la potestad y facultad de la SGCAN en su labor de administrar el Programa de Liberación, así como de advertir aquellas medidas que tienen una naturaleza restrictiva y que pueden originarse en distintos ámbitos, tal como fue señalado en los párrafos [144] y [145] de la Resolución 2590:

*“[144] Al respecto, el TJCAN ha señalado en la Interpretación Prejudicial en el proceso 60- IP-2020⁷⁶, que **“4.3. la libre circulación de mercancías y la libre circulación de los medios de transporte***

y unidades de carga son nociones que implementan lo establecido en el Acuerdo de Cartagena sobre el programa de liberación y la integración física, y que deben resguardar correspondencia con la normativa andina sobre transporte terrestre. (Énfasis agregado) [sic]

[145] Por tanto, cualquier medida nacional que limite el tránsito o transporte de mercancías, que implique el cierre fronterizo o restricciones operativas, debe evaluarse en función de la compatibilidad con el Programa de Liberación.”

76 Publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N°5437 del 28 de febrero de 2024, pág. 12” (Énfasis fuera de texto)

- [111] En atención a las consideraciones expuestas, este órgano comunitario no evidencia ninguna contradicción en los párrafos señalados por la República del Ecuador en su Recurso de Reconsideración.

5.7. De la presunta subsunción impropia del transporte al Programa de Liberación de Bienes: confusión entre los capítulos VI y VII del Acuerdo de Cartagena

- **Comentarios de la República del Ecuador**

- [112] Sobre este punto, la República del Ecuador argumentó que la Resolución 2590 incurre en un error metodológico al confundir dos regímenes jurídicos distintos: el comercio de bienes regulado por el Capítulo VI del Acuerdo de Cartagena y el comercio de servicios regulado por el Capítulo VII.
- [113] De acuerdo con ello, respecto de los párrafos [143] y del [222] al [225] de la Resolución 2590, la República del Ecuador señala que la SGCAN afirma que el transporte de crudo es “*parte inescindible de las operaciones de comercio exterior*” y lo vincula con la libre circulación de mercancías, cuando en realidad el transporte internacional está expresamente calificado como servicio de exportación por la Decisión 837. Sobre este reparo, consideran que la doctrina y la jurisprudencia comunitaria han subrayado que cada régimen posee reglas y procedimientos propios, y que confundirlos vulnera el principio de especialidad normativa.

- **Comentarios de la República de Colombia**

- [114] Al respecto, la República de Colombia sostiene que la medida en cuestión se trata de una restricción a la comercialización de una mercancía, motivo por el cual tampoco existe irregularidad alguna en relación con la aplicación del procedimiento de calificación de restricción.

- **Análisis de la SGCAN**

- [115] En relación con el cuestionamiento presentado por la República del Ecuador, sobre el particular, corresponde precisar que el argumento parte de una comprensión acotada sobre la relación entre ambos regímenes, en lo relativo al caso en concreto y a la pluridimensionalidad de la afectación material. Si bien ambos pueden presentarse en capítulos diferentes, lo cierto es que esto obedece a que la normatividad para transporte y servicios se desarrollaron en años diferentes, habiéndose establecido primero la zona de libre comercio,

para luego predicar un Programa de Liberación en su totalidad y, con posterioridad, un régimen de servicios. Tal y como se señala en el Proceso 05-AI-2021 del TJCAN²⁰:

“La liberalización de los servicios de transporte de mercancías dentro de la Comunidad aparece estrechamente conectada al logro de los objetivos de la integración andina en todas sus fases, al punto de que no es posible hablar de ella cuando, por razón de restricciones al servicio de transporte entre los países puede afectarse de manera grave el principio de la libre circulación de mercancías que tiene su expresión normativa y programática en el denominado Programa de Liberación del Acuerdo de Cartagena...”

- [116] En esa misma línea, la sentencia recaída en el Proceso 05-AI-2021 del TJCAN señala:

“3.7.5. Si bien el Acuerdo de Cartagena diferencia el “comercio intrasubregional de servicios”, regulado en su capítulo VII de la “integración física”, regulada en su capítulo XIII (que era el capítulo XI del texto primigenio del Acuerdo de Cartagena), hay actividades que forman parte tanto de la integración física como del comercio intrasubregional de servicios, como es el caso del transporte (...).”

- [117] En ese sentido, de acuerdo con el análisis de la Resolución 2590, calificar una medida como restricción al Programa de Liberación no exige que el único contenido de la operación subyacente sea la circulación de la mercancía, despojada de toda dimensión logística; exige más bien verificar si la medida nacional impide o dificulta el movimiento físico de un bien originario de un País Miembro hacia o a través del territorio de otro. De este modo, que el vehículo de esa afectación sea el control de acceso al transporte terrestre no convierte la naturaleza de la restricción en una cuestión de servicios: el transporte es, en este caso, el instrumento material a través del cual se ejecuta el ingreso del crudo al territorio ecuatoriano, no el objeto jurídico que se califica.
- [118] Por tanto, sostener que basta con que la medida se instrumente mediante el control de vehículos y conductores para excluirla del Capítulo VI equivaldría a permitir que cualquier restricción al comercio de bienes se inmunice frente al Programa de Liberación con solo redactarse en términos de control del transportista en lugar de control directo de la mercancía —una distinción de forma, no de fondo, que el ordenamiento andino no puede tolerar sin vaciar de contenido la protección consagrada en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena.
- [119] Ahora bien, la República del Ecuador al fundamentar la aplicación del principio de complemento indispensable, bajo el artículo 11 de la Decisión 439, reconoció expresamente que el ordenamiento andino carece de regulación específica sobre “el transporte terrestre de crudo para su descarga en oleoductos o estaciones de bombeo ubicadas en territorio de otro País Miembro”—es decir, admitió que la operación conjuga transporte y circulación física de un bien hacia infraestructura energética binacional, sin que pueda escindirse automáticamente en una u otra categoría regulatoria.

²⁰ Párrafo 3.3.14 “(...) el TJCA siempre ha tenido presente la importancia del transporte por carretera en la consolidación del proceso de integración económica y social de la Comunidad Andina. En las sentencias de fecha 24 de noviembre de 2000 (Procesos 15-AI-2000 y 16-AI-2000), esta corte internacional señaló, con relación a la Decisión 399, predecesora de la Decisión 837, lo siguiente: La liberación del transporte de bienes por carretera dentro del ámbito territorial comunitario como instrumento indispensable para el libre tránsito de mercancías.”

- [120] No puede entonces sostenerse, simultáneamente, que la Decisión 837 regula de manera autosuficiente y exclusiva la totalidad del fenómeno como "servicio de exportación", y que ese mismo fenómeno carece de regulación comunitaria específica que justifique recurrir a fuentes supletorias. Este argumento de la República del Ecuador confirma que la operación es, en efecto, pluridimensional, y que ninguno de los dos capítulos del Acuerdo —VI o VII u otros— la regula de forma excluyente y completa.
- [121] Adicionalmente, la SGCAN dejó constancia en la Resolución 2590 que el expediente DGCOM/REST/002/2026 acreditó íntegramente —mediante la información de la DIAN, las visitas de verificación *in situ* y los testimonios de los operadores petroleros— que antes de la medida el crudo colombiano ingresaba sin condicionamiento alguno al territorio ecuatoriano para su descarga en los oleoductos OCP y SOTE y que, tras la medida, ese ingreso quedó restringido a un listado cerrado de aproximadamente 340 personas y vehículos, con horarios determinados y un máximo diario de 50 a 60 tks.
- [122] El resultado constatado es la imposibilidad de movilizar el volumen habitual del bien hacia su destino de exportación, generando desvíos forzosos, sobrecostos y riesgo de cierre de pozos. Ese efecto —impedir o dificultar la circulación física de una mercancía originaria— constituye exactamente el supuesto que el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena califica como restricción, con independencia de que el mecanismo elegido por la República del Ecuador para producir dicho efecto haya sido un listado de transportistas autorizados.
- [123] Si la dualidad estructural entre el Capítulo VI y el Capítulo VII fuera, como señala la República del Ecuador, una barrera de exclusión mutua y no una simple distinción de regímenes complementarios y simultáneamente aplicables, de acuerdo con el caso en concreto, bastaría con que cualquier País Miembro etiquetara su restricción como "medida de transporte" para sustraerla del control de la SGCAN, vaciando de eficacia práctica al Programa de Liberación frente a cualquier mercancía que requiera de transporte terrestre transfronterizo para circular, que es la inmensa mayoría de ellas.
- [124] Finalmente, como puede observarse, la Resolución 2590 en los párrafos [146] y [147] recoge en sus fundamentos que la prestación de servicios de transporte internacional de mercancías por carretera es un elemento operativo inseparable del Programa de Liberación. Por ello, cualquier restricción que condicione el tránsito de mercancías originarias debe ser calificada como restricción al comercio, ya que afecta directamente la logística y encarece la operación, en los siguientes términos:

"[146] La jurisprudencia del TJCAN ha señalado que el transporte por carretera constituye un mecanismo operativo inescindible del Programa de Liberación, pues sin él la libre circulación de bienes quedaría vacía de contenido. En consecuencia, cualquier restricción que condicione el tránsito de mercancías originarias —sea mediante listados, cupos o de efectos equivalentes- debe ser examinada bajo los mismos parámetros que las restricciones al comercio, dado que sus efectos presentes o futuros pueden dificultar, impedir o encarecer la operación logística.

[147] En desarrollo de aquello, los Países Miembros conceden libertad de circulación en sus territorios a los vehículos habilitados y unidades de carga debidamente registradas. Este principio expresa la capacidad de la

*unidad de transporte (tracto camión y unidad de carga) de circular por las rutas habilitadas sin interrupciones arbitrarias. Por tanto, el libre tránsito se anula cuando una disposición administrativa o de otra índole, impide la continuidad del movimiento de un vehículo que ya cuenta con el registro y la habilitación técnica comunitaria.*⁷⁸

78 Por lo anterior, puede observarse que la Interpretación Prejudicial anterior, consagra como principios rectores del transporte internacional de mercancías por carretera, el trato nacional, la libertad de operación, el acceso al mercado, la no discriminación y la libre competencia.”

- [125] De manera complementaria, y como parte del análisis en la Resolución 2590, la SGCAN tomó en consideración la Decisión 439 que consagra el principio de acceso a mercados para los servicios y prestadores de servicios de los Países Miembros, que señala lo siguiente:

“[148] Ahora bien, la Decisión 439, en su artículo 6 sobre acceso a mercados, señala en el Capítulo IV “Principios y compromisos” que cada País Miembro otorgará a los servicios y a los prestadores de servicios de los demás Países Miembros, acceso a su mercado, a través de cualquiera de los modos de prestación establecidos en la definición sobre comercio de servicios.” (Énfasis del texto)

[149] Por consiguiente, el acceso a mercados, es un derecho que garantiza que los prestadores operen sin barreras cuantitativas o modalidades forzosas que desvirtúen la eficiencia del servicio. De esta manera, una medida interpuesta que determina un listado de transportistas y controla las condiciones de operación para el paso fronterizo por la única vía habilitada para las operaciones con la República del Ecuador genera, en los hechos, una limitación a la libre circulación.” (Énfasis fuera de texto)

- [126] En consecuencia, no se configura la alegada subsunción impropia del transporte al Programa de Liberación de Bienes ni corresponde acoger este extremo del Recurso de Reconsideración.

5.8. Sobre la desnaturalización del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena

- **Comentarios de la República del Ecuador**

- [127] Al respecto, la República del Ecuador advierte que, aun si se aceptara la hipótesis de competencia material de la SGCAN bajo el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, la Resolución incurre en un error básico de identificación del objeto. En sus términos, la Nota Verbal del 1 de enero de 2026 no fue un acto restrictivo sino habilitante frente al cierre previo del paso fronterizo por razones de seguridad fronteriza, por lo cual, autorizó el transporte de crudo por el CEBAF San Miguel bajo condiciones de control. De acuerdo con ello, aducen que calificar como restricción lo que en realidad alivió una prohibición anterior, supone aplicar el señalado artículo 73 contra su sentido literal, pues este tipifica únicamente medidas que impidan o dificulten importaciones, no aquellas que las facilitan.

- **Comentarios de la República de Colombia**

- [128] Al respecto, para la República de Colombia, condicionar el paso a un listado cerrado y unilateral de vehículos constituye materialmente una restricción administrativa y operativa incompatible con el ordenamiento andino. La SGCAN evaluó correctamente los efectos materiales de la medida y, en tal sentido, la declaró como una restricción injustificada al comercio conforme al Programa de Liberación.

- **Análisis de la SGCAN**

- [129] Con relación a este extremo del argumento de la República del Ecuador, la SGCAN debe precisar que la denominada “habilitación controlada” no constituye una atenuación de la prohibición previa contenida en la Nota Verbal Nro. MREMH/MREMH/2025/0020/H de 24 de diciembre de 2025, sino una restricción autónoma debidamente calificada en la Resolución 2590 por las razones que se exponen en los siguientes párrafos.
- [130] El argumento de la República del Ecuador, consistente en evaluar la habilitación controlada únicamente en contraste con el peor escenario posible —el bloqueo militar total—, para concluir que, frente a ese término de comparación, cualquier apertura parcial representa una mejora o un “alivio” al comercio subregional, resulta a todas luces incorrecto y desconoce abiertamente los postulados del derecho comunitario.
- [131] La aplicación del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena no exige comparar una medida restrictiva con otra medida restrictiva anterior y más severa; exige comparar la medida con el estado de cosas que el Programa de Liberación garantiza por regla general y que constituyen derecho primario: el tránsito fronterizo sin condicionamientos, autorizaciones previas, listados cerrados ni discrecionalidad estatal de cualquier tipo. El propio expediente DGCOM/REST/002/2026 acreditó, sin contradicción entre las Partes, que antes del 24 de diciembre de 2025 el crudo colombiano ingresaba sin ningún condicionamiento al territorio ecuatoriano. Ese es el único término de comparación válido. Por tanto, la habilitación controlada no atenúa los efectos, sino que, por el contrario, la existencia de la Nota Verbal Nro. MREMH- SSRV-2026-0001-N del 1 de enero de 2026 introdujo un régimen de autorización previa, selectiva y discrecional que no existía.
- [132] Debe tenerse presente que, cuando un País Miembro ha cerrado unilateralmente un paso fronterizo en contravención del Programa de Liberación —como ya fue calificado respecto de la Resolución 2581²¹— la única forma de reparar dicha contravención es el cese de la medida y el retorno al régimen ordinario de libre circulación de mercancías, no la adopción de una nueva medida que, continúa siendo una restricción autónoma. El listado de aproximadamente 340 personas y vehículos preautorizados, los horarios determinados de despacho (11:00-12:00 y 15:00-16:00) y el máximo de 50 a 60 tks diarios no son una “atenuación” de la prohibición original, sino que son

²¹ Resolución N° 2581 del 07 de mayo de 2026 - “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 Pág. mercancías de procedencia u origen colombiana”.

la imposición de un nuevo límite cuantitativo y subjetivo al comercio que no se circunscribe con el único remedio jurídicamente exigible, que era la reapertura sin condicionamientos.

- [133] Al respecto, para esta Secretaría General, sostener que basta con sustituir una restricción severa por una restricción menos severa equivaldría a admitir que el Programa de Liberación tolera grados de restricción, cuando en realidad el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena no admite restricciones "parciales", lo único que admite, exclusivamente, son las excepciones taxativas que el propio ordenamiento prevé.
- [134] El hecho de que la República del Ecuador haya optado, frente al cierre total, por permitir un flujo restringido de crudo, no convierte esa decisión en un acto liberatorio del comercio. En ese sentido, la única medida compatible con el ordenamiento andino ante una prohibición total ya calificada como restrictiva, es el restablecimiento íntegro de las condiciones anteriores de tránsito irrestricto, conforme corresponde al funcionamiento normal del transporte y tránsito del comercio intracomunitario y a todo lo que dicho funcionamiento ordinario implica para los operadores económicos de ambos Países Miembros.
- [135] En consecuencia, no se configura la alegada desnaturalización del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena ni corresponde acoger este extremo del Recurso de Reconsideración.

5.9. Sobre la indebida aplicación del test de proporcionalidad siguiendo el precedente del Proceso 01-AN-2014

- [136] Para dar respuesta a este vicio de fondo respecto del análisis de las excepciones en la Resolución 2590, este se dividirá en función de los tres aspectos cuestionados:

(i) *Sobre la finalidad de seguridad y la interpretación excesivamente formalista del artículo 175 de la Decisión 837*

• Comentarios de la República del Ecuador

- [137] Con relación a este punto, la República del Ecuador cuestiona que la SGCAN haya descartado los informes militares, oficios ministeriales y la propia Nota Verbal habilitante bajo el argumento de que las razones de seguridad fronteriza debían constar en una norma de rango legal formal. Según la República del Ecuador, esta exigencia es excesivamente formalista y no se desprende del artículo 175 de la Decisión 837 ni de la jurisprudencia comunitaria. La norma se refiere a controles en el trayecto fuera de frontera y no al control operativo en frontera. Además, la expresión "previstas en la ley" debe entenderse en sentido amplio, abarcando actos administrativos motivados que aplican el marco legal interno de seguridad nacional, no únicamente leyes orgánicas aprobadas por el legislador.
- [138] En adición a lo anterior, la República del Ecuador considera que la medida estuvo respaldada por una cadena institucional de actos administrativos motivados —emitidos por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Defensa y otras autoridades competentes— que se enlazan directamente con la Constitución y leyes nacionales de seguridad.

- [139] Conforme con la apreciación de la República del Ecuador, al exigir que cada habilitación operativa de un paso fronterizo sea aprobada por la Asamblea Nacional, vaciaría de contenido la cláusula de seguridad nacional y resultaría incompatible con la práctica de los Países Miembros. En su opinión, la jurisprudencia emitida por el TJCAN en el Proceso 46-AI-99 confirma que lo relevante es la proporcionalidad y necesidad de la medida, no la jerarquía formal del instrumento, por lo que la Resolución 2590 incurriría en un vicio al desconocer la validez de la motivación de seguridad aportada por la República del Ecuador, tal como sustenta en los siguientes términos:

“Si la SGCAN exige que la propia medida operativa sea de rango legal formal, transforma una norma habilitante en una norma de imposible cumplimiento; el Estado tendría que recurrir a la Asamblea Nacional para autorizar cada habilitación operativa de un paso fronterizo, lo que no es ni razonable ni compatible con la práctica de los Países Miembros. El propio TJCAN, en el Proceso 46-AI-99, advirtió que las excepciones del artículo 11 de la Decisión 439 y del artículo 72 del Acuerdo «aparte de tener un carácter no económico, excepcional, y consecuentemente deben ser objeto de una interpretación restrictiva, encontrándose condicionadas al principio de proporcionalidad, por lo que únicamente son admisibles aquellas medidas estrictamente necesarias, idóneas y razonablemente proporcionales al fin perseguido²².”

- **Comentarios de la República de Colombia**

- [140] La República de Colombia manifestó que, tal como señaló en su oportunidad en la solicitud de calificación de la medida, el TJCAN ha indicado que el País Miembro debe explicar con claridad cómo la medida se enmarca en la excepción taxativa invocada, demostrando que cumple de manera concurrente, con los estándares del test de proporcionalidad.

- **Análisis de la SGCAN**

- [141] Un aspecto central para abordar este cuestionamiento, es la revisión del artículo 175 de la Decisión 837. Dicha disposición establece que los vehículos habilitados para transporte internacional no pueden ser sometidos a controles fuera de frontera, salvo por razones de seguridad nacional previstas en la ley o ante evidencia de infracciones aduaneras. En consecuencia, para el supuesto materia de análisis, la exigencia de una norma con rango de ley es una condición establecida en la norma del ordenamiento jurídico comunitario.
- [142] Adicionalmente, de acuerdo con lo observado por la SGCAN, la República del Ecuador no puede extender indebidamente este alcance al control operativo en frontera. La lectura de este artículo resulta claro al establecer que las facultades de inspección solo pueden ejercerse mediante normas de rango legal formal. La comprensión de este articulado no es excesivamente formalista, es la exigencia que predica la misma norma y que fue analizado en la parte motiva de la Resolución impugnada en el párrafo [195], así:

“[195] No obstante, es preciso hacer referencia a las mismas normas comunitarias invocadas por la República del Ecuador sobre este aspecto. En este caso, respecto al artículo 175⁹⁷ de la Decisión 837, que dispone

²² Ver página 20 de 43 de la solicitud del Recurso de Reconsideración de la República del Ecuador

que los vehículos habilitados en transporte internacional solo pueden ser sometidos a controles en el trayecto fuera de frontera cuando existan razones de seguridad nacional previstas en la ley o evidencia de infracciones aduaneras; es dable señalar que, las razones de seguridad deben estar contenidas en una norma de rango de ley. Sin embargo, en este caso, el Informe Nro. CCFFAA-J2-PL-PFNA-2025-112, de 23 de diciembre de 2025, contiene únicamente recomendaciones, ninguna elevada a dicho rango normativo. Las referidas recomendaciones señalan lo siguiente:

- **Activación de patrullajes coordinados en cumplimiento de los Planes Binacionales Ecuador – Colombia y Ecuador – Perú, enfocados en el control de pasos no autorizados** ante amenazas como el narcotráfico, el TAMEX, la presencia de Grupos Irregulares Armados (GIA), la minería ilegal y **los delitos hidrocarburiíferos.**
- **Continuidad de las operaciones militares en la frontera norte con especial atención a los cantones de San Lorenzo, Lago Agrio y Putumayo.**
- **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.**

97 Art. 175.- “Los vehículos habilitados que se encuentren prestando el servicio de transporte internacional no serán sometidos, en lugares distintos a los de frontera, a controles aduaneros, de migración, policiales y sanitarios. Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, los controles que deban realizarse en el trayecto, por razones de seguridad nacional prevista en la ley o cuando exista evidencia de la comisión de infracciones aduaneras.” (Énfasis del texto)

[143] Este razonamiento se refuerza con lo señalado en relación con las recomendaciones 1 y 2 del Informe Técnico CCFFAA-J2-PL-PFNA-2025-112 incorporado al expediente DGCOM/REST/002/2026, en el que se orienta a reforzar las operaciones de control en pasos no autorizados frente a las amenazas descritas, así como a dar continuidad a las operaciones militares en la frontera norte con el fin de intervenir actividades ilícitas y contrarrestar la actuación de grupos armados.

[144] En consecuencia, dichas recomendaciones no estarían dirigidas a restringir el comercio ni la movilidad en los pasos autorizados. Por el contrario, estas operaciones podrían realizarse de forma coordinada y enmarcarse en la Medida 1, “Acciones en frontera”, y en la Medida 6, “Operaciones coordinadas”, del Plan de Acción Resolutivo de la Decisión 922²³, que contempla las siguientes acciones:

- **Acción 1.1:** Reforzar los puestos de vigilancia fronteriza de forma coordinada con los países vecinos.
- **Acción 1.2:** Desarrollar trabajos conjuntos para identificar, controlar y neutralizar los pasos fronterizos no autorizados, a fin de hacer frente a actividades ilícitas transnacionales, entre ellas el

²³ A través de la Decisión 922- “Acciones urgentes contra la delincuencia organizada transnacional” se adoptó el Plan de Acción Resolutivo (PAR) y se priorizó ámbitos de acción vinculados con la seguridad y la lucha contra la delincuencia organizada transnacional en la subregión andina.

narcotráfico, la trata de personas, la minería ilegal y el tráfico de armas, municiones y explosivos.

- **Acción 6.1:** Realizar, en el más breve plazo, operaciones policiales y/o militares coordinadas, cuando corresponda, en las zonas de frontera de los Países Miembros, con el objeto de enfrentar los ilícitos transnacionales.

[145] Si bien los Países Miembros conservan autonomía para ejecutar operaciones policiales y militares en frontera, de acuerdo con sus recursos y capacidades institucionales, es dable mencionar que la Decisión 922 — norma comunitaria supranacional— tiene por objeto establecer “*Acciones conjuntas urgentes para la lucha contra la delincuencia organizada transnacional*” y constituye, a partir de la aprobación del Plan de Acción Resolutivo, una herramienta subregional orientada a promover una respuesta articulada y coordinada frente a amenazas comunes, todo ello, a través de sus 13 medidas y 23 acciones. El alcance de esta Decisión obedece a que la delincuencia organizada transnacional y otros delitos conexos tienen un alcance subregional, cuyas consecuencias afectan la seguridad, la paz y la economía de los Países Miembros de la Comunidad Andina.

[146] En el caso concreto, y conforme lo señalado por la República del Ecuador, la habilitación controlada del CEBAF San Miguel se sustentó en una cadena institucional de actos administrativos emitidos por las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Defensa, en aplicación de la Constitución Nacional y de las leyes nacionales de seguridad fronteriza. Sin embargo, el ejercicio de esta potestad, de acuerdo con la normativa de servicio de transporte internacional de mercancías por carretera, solo habilita la realización de controles o autorizaciones dentro del territorio ecuatoriano. Los actos administrativos que dieron lugar al informe, al circunscribirse también a la zona de frontera, requieren ser operativizados mediante los instrumentos comunitarios previstos para ello, pues de lo contrario se genera una afectación directa al comercio, aunque sea de manera colateral al objetivo de seguridad invocado.

[147] En este sentido, la Resolución 2590 reconoció que la medida, aun cuando se fundamenta en razones de seguridad nacional, produce efectos en un espacio binacional y, por tanto, no puede ser tratada únicamente desde la perspectiva interna. La ausencia de un análisis integral de la afectación del comercio— previo, durante y posterior a la medida— impide demostrar que se trataba de una excepción legítima y proporcional.

[148] Por tanto, corresponde desestimar este extremo del Recurso de Reconsideración, en relación con la finalidad de seguridad que argumentó la República del Ecuador.

(ii) La relación causal entre los pasos fronterizos no autorizados y la habilitación controlada del paso autorizado

• **Comentarios de la República del Ecuador**

[149] Sobre este aspecto, la República del Ecuador sostiene que el análisis que realizó la SGCAN sobre la causalidad entre los pasos fronterizos no autorizados y la habilitación controlada del paso autorizado, no fue abordado desde la lógica operativa militar en la cual la autorización del paso autorizado -

del CEBAF San Miguel sin las condiciones de seguridad fronteriza establecidas -, configuraría —en términos militares— una vulnerabilidad explotable por los actores criminales beligerantes de la zona.

[150] Lo anterior se refuerza bajo el argumento de la República del Ecuador que:

“Controlar reforzadamente el único punto autorizado, en presencia de veintiún (21) pasos no autorizados con actividad criminal documentada, responde a la lógica operativa de evitar que el paso autorizado se convierta en vector logístico complementario de las actividades ilícitas que se desarrollan en los pasos no autorizados. La autorización del paso autorizado sin condiciones de seguridad configuraría —en términos militares— una vulnerabilidad explotable por los actores criminales beligerantes²⁴.”

[151] Conforme a ello, la República del Ecuador considera que la SGCAN incurrió en un error al separar en su análisis los pasos autorizados de los no autorizados, cuando en realidad forman parte de un mismo sistema de control fronterizo. Manifestó que la documentación del expediente demostraba que la presión criminal se redistribuía entre ambos tipos de pasos. Por tanto, el refuerzo militar en el paso autorizado permitía controlar los no autorizados, mientras que el cierre en el autorizado incrementaba la presión en los no autorizados.

- **Comentarios de la República de Colombia**

[152] La República de Colombia utiliza un argumento central en lo que se refiere al análisis de proporcionalidad de la excepción planteada, sobre el cual, como señaló en su oportunidad en la solicitud de calificación de la medida, hace referencia a que el TJCAN²⁵ ha indicado que el País Miembro debe explicar con claridad cómo la medida se enmarca en la excepción taxativa invocada, demostrando que cumple, de manera concurrente, con los estándares del test de proporcionalidad.

- **Análisis de la SGCAN**

[153] Con relación a los elementos presentados por la República del Ecuador en el Informe Técnico CCFFAA-J2-PL-PFNA-2025-112 se identifica un contexto de seguridad fronteriza caracterizado por la presencia de actividades de delincuencia organizada transnacional, grupos armados organizados, grupos irregulares armados y otras amenazas que afectan particularmente las zonas de frontera. No obstante, las recomendaciones del informe mencionado y analizadas por la SGCAN en la debida oportunidad, dan como resultado que las mismas se orientan al fortalecimiento de mecanismos de control, vigilancia y operaciones en pasos no autorizados, sin que se adviertan referencias específicas que sustenten restricciones al tránsito regular de crudo y mercancías a través de pasos fronterizos oficialmente habilitados.

[154] En ese orden y de acuerdo con lo señalado por la República del Ecuador, en este caso la lógica militar no puede trasladarse automáticamente al ámbito del derecho comunitario. El ordenamiento andino exige que toda medida restrictiva se justifique bajo los parámetros de proporcionalidad, necesidad e idoneidad respecto al comercio intracomunitario. En este sentido, la Comunidad Andina

²⁴ Ver página 22 de 43 de la solicitud del Recurso de Reconsideración de la República del Ecuador

²⁵ Referencia realizada por la República de Colombia sobre la sentencia recaída en el Proceso 272-IP-2026 del TJCAN

regula el comercio bajo principios propios de especialidad normativa, lo que implica que las medidas de seguridad fronteriza deben coordinarse sin desnaturalizar el Programa de Liberación ni vaciar de contenido las garantías de libre circulación.

- [155] Tal como se advirtió en la Resolución 2590, no se evidencian fundamentos técnicos suficientes que permitan establecer una relación directa entre dichas amenazas y la necesidad de limitar, impedir o condicionar el tránsito binacional de crudo y mercancías a través de pasos fronterizos oficialmente autorizados entre la República del Ecuador y la República de Colombia.
- [156] Por tanto, corresponde desestimar este extremo del Recurso de Reconsideración.

(iii) Sobre la proporcionalidad y la habilitación controlada como medida menos lesiva frente al cierre absoluto del paso de frontera en el CEBAF San Miguel

- **Comentarios de la República del Ecuador**

- [157] En lo concerniente a este cuestionamiento, la República del Ecuador argumentó que, respecto a la medida adoptada, enfrentaba dos opciones frente a la situación de seguridad fronteriza: el cierre absoluto del paso —más restrictivo para el comercio— o la habilitación controlada bajo listado autorizado de personas y vehículos —menos restrictiva—, y optó por esta última. La medida, por tanto, no constituye un cierre, sino una habilitación condicionada que satisface el test de proporcionalidad, pues reduce al mínimo la afectación comercial frente a un contexto en el que la alternativa era la interrupción total del tránsito.
- [158] De acuerdo con lo anterior, la República del Ecuador refuerza su argumento con la descripción de la cuantificación operacional de los beneficios de la medida. Por tanto, acredita conforme a su descripción²⁶ que:

“(…) las operaciones militares ejecutadas en la frontera norte se incrementaron de tres mil setecientos veintiocho (3.728) entre enero y mayo de 2025 a cuatro mil ochocientos noventa y tres (4.893) en el mismo período de 2026 —vale decir, durante la vigencia de la medida controvertida—, lo que representa un aumento operativo superior al treinta por ciento (30%) atribuible al esquema de concentración de esfuerzos que la habilitación controlada de pasos hace posible⁴². Esa intensificación operacional se tradujo en resultados materiales documentados durante el mismo período: incautación de dos (2) armas de fuego, sesenta y seis (66) municiones, seiscientos cuarenta y seis (646) unidades de explosivos, dos mil doscientos cinco kilogramos (2.205 kg) de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización (SCSF), una (1) hectárea de plantación de coca, diez mil (10.000) plantas de coca, dos mil doscientos treinta y dos (2.232) sacos de material aurífero, doscientas sesenta y dos (262) bocaminas intervenidas, dieciocho mil ciento veintitrés (18.123) galones de combustible, tres (3) embarcaciones retenidas, dos (2) vehículos retenidos, veintitrés (23) cilindros de gas, dos (2) dragas y mil ciento ochenta y tres (1.183) botellas de licor decomisadas⁴³. Cada una de estas cifras integra el conjunto de beneficios

²⁶ Ver página 24 de 43 de la solicitud del Recurso de Reconsideración de la República del Ecuador.

concretos — cuantificables, verificables y atribuibles temporal y operativamente a la medida— que la Resolución descalificó genéricamente como «no acreditados.»

42 Referencia directa del párrafo citado de la solicitud del Recurso de Reconsideración de la República del Ecuador: (MDN-VCM, 2026, p.6)

43 Referencia directa del párrafo citado de la solicitud del Recurso de Reconsideración de la República del Ecuador: (MDN-VCM, 2026, p.6)

- **Comentarios de la República de Colombia**

- [159] La República de Colombia utiliza un argumento central en lo que se refiere al análisis de proporcionalidad de la excepción planteada, sobre el cual, como señaló en su oportunidad en la solicitud de calificación de la medida, el TJCAN²⁷ ha indicado que el País Miembro debe explicar con claridad cómo la medida se enmarca en la excepción taxativa invocada, demostrando que cumple, de manera concurrente, con los estándares del test de proporcionalidad.

- **Análisis de la SGCAN**

- [160] En relación con este extremo, la SGCAN considera en primera instancia que la República del Ecuador realiza una lectura parcial del principio de proporcionalidad, especialmente en lo que concierne al examen de medidas menos restrictivas. Su planteamiento parte de una comparación aislada entre el cierre total de la frontera de San Miguel y una habilitación controlada sujeta a autorización previa para la continuidad de la operación. No obstante, conforme se ha desarrollado en este Recurso de Reconsideración, la verificación de alternativas menos lesivas debe circunscribirse al contexto específico de la excepción de seguridad alegada, lo que exigía examinar, antes de adoptar una medida de impacto restrictivo, si podían implementarse otras actuaciones, coordinaciones o mecanismos operativos en conjunto con la República de Colombia que resultaran idóneos para atender la situación sin imponer una restricción.
- [161] Por otra parte, debe igualmente señalarse que los mencionados beneficios cuantificables de la medida no eran materia de valoración por parte de la SGCAN, pues dicha carga correspondía a la parte que pretendía ampararse en la excepción prevista en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena. En efecto, el examen de esos beneficios no puede trasladarse al órgano comunitario como si se tratara de un requisito de verificación autónoma, cuando su identificación y sustentación competen, en primer término, a quien invoca la excepción.
- [162] Además, se trata de supuestos beneficios cuya verificación sería, en todo caso, posterior a la adopción de la medida. En el presente asunto, tampoco se ha acreditado cómo cada uno de los rubros diferenciados presenta una vinculación directa con la operación de transporte de crudo colombiano, la cual, antes de la medida, se desarrollaba normalmente y bajo los esquemas regulatorios ordinarios que habilitaban dicha actividad logística y comercial hacia territorio ecuatoriano. Asimismo, al implementar listados nominativos cerrados de vehículos y reducir los horarios de circulación de forma indefinida, se generaron costos logísticos adicionales para los operadores de hidrocarburos y un efecto excluyente para los transportistas, sin que se demostrara que los beneficios de la medida superaban sus costos cuantitativos o cualitativos afectando el Programa de Liberación, pilar de la integración subregional andina.

²⁷ Referencia realizada por la República del Colombia sobre la sentencia recaída en el Proceso 272-IP-2026 del TJCAN

- [163] En esa misma línea, conviene pronunciarse con relación de los documentos e insumos analizados durante el procedimiento de investigación intracomunitario de calificación de restricciones, en el cual no se evidenció la activación o utilización de los mecanismos bilaterales de coordinación existentes, tales como la Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON) y las Reuniones de Mandos Regionales de Frontera (RMRF), además de las ausentes coordinaciones para la implementación de acciones específicas en el marco de las medidas y acciones previstas en la Decisión 922, orientadas al intercambio de información, la realización de operaciones coordinadas o la neutralización de pasos no autorizados.
- [164] En consecuencia, no se identificaron elementos que permitan determinar que las alternativas de coordinación y cooperación previstas en los instrumentos binacionales y subregionales disponibles hubiesen sido empleadas o consideradas frente a las amenazas descritas en la documentación objeto de análisis.
- [165] Por tanto, corresponde desestimar este extremo del Recurso de Reconsideración.

5.10. Sobre la indebida aplicación de la Decisión 837 y del principio de complemento indispensable

- **Comentarios de la República del Ecuador**

- [166] La República del Ecuador considera que, por su parte, no sustituyó, revocó, ni condicionó los documentos habilitantes del transportista andino con la adopción de la medida. Sostuvo que únicamente estableció un mecanismo de identificación y control para una operación excepcional de transporte de crudo, materia que la propia Decisión 837 no regula de manera específica. Por ello, considera que el artículo 33 de la Decisión 837 no era aplicable al caso, mientras que el artículo 182 del mismo cuerpo regulatorio sí daba lugar a la aplicación de la normativa nacional en los aspectos no previstos por esta Decisión.
- [167] En ese sentido, a su juicio, el reenvío al derecho nacional, en lo no previsto por la norma comunitaria resulta expreso, como puede observarse a continuación:

“El transporte terrestre de crudo hacia una estación de descarga de oleoducto en territorio del otro País Miembro es una modalidad operativa singular no prevista por la Decisión 837. Ese vacío normativo fue expresamente reconocido por la Resolución Nro. SENAE-DGN-2014-0440-RE, cuya parte considerativa registra “hasta que la Comunidad Andina de Naciones [sic] expida la regulación necesaria para el transporte por oleoductos y la exportación de hidrocarburos producidos en uno de los Estados a través del territorio de otro, bajo las modalidades de tránsito, transbordo u otra que fuera aplicable, resulta necesario que el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador expida una normativa específica” — Frente a un vacío normativo así reconocido incluso por las propias autoridades nacionales, la invocación del principio de

complemento indispensable por el Ecuador no es exorbitante: es la operación normal del ordenamiento andino.²⁸

- **Comentarios de la República de Colombia**

- [168] Con relación a este extremo del recurso, la República de Colombia señala que las normas de la Decisión 837 sí prevén de forma expresa quién detenta la competencia para habilitar el transporte internacional. Manifestó que la SGCAN, en el párrafo [185] de su Resolución, determinó correctamente que el artículo 33 de la Decisión 837 dispone que el Permiso Originario y el Certificado de Habilitación son otorgados por el organismo nacional del país de origen (República de Colombia).
- [169] Conforme con ello, la República de Colombia considera que la imposición de una lista nominativa ecuatoriana restringe un aspecto esencial ya regulado por el derecho comunitario, haciendo inaplicable la figura del complemento indispensable y usurpando competencias exclusivas.

- **Análisis de la SGCAN**

- [170] Con relación al argumento planteado por la República del Ecuador y en consonancia con la mencionada pluridimensionalidad de la medida calificada como restrictiva, es dable mencionar que en la Resolución 2590 se analizó el contenido de la Nota Verbal Nro. MREMH-SSRV-2026-0001-N, de 1 de enero de 2026, a la luz de las disposiciones aplicables del ordenamiento jurídico andino, en particular de la Decisión 837 sobre Transporte Internacional de Mercancías por Carretera. Como se constató, dicha medida establece, de manera discrecional, pasar de una libre autorización del tránsito de crudo de origen colombiano por el Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF), San Miguel, a una lista cerrada de 340 camiones, con conductores autorizados y sujetos a una ventana horaria reducida de dos horas diarias, entre otras limitaciones.
- [171] En efecto, sobre el análisis de la medida cuestionada en el ámbito del transporte internacional de mercancías por carretera se mencionó la afectación a los principios rectores. El artículo 3 de la Decisión 837 consagra los principios fundamentales sobre los cuales se sustenta obligatoriamente la oferta y prestación del servicio de transporte de mercancías por carretera en la CAN. Desde esta perspectiva, la medida adoptada por la República del Ecuador y posteriormente calificada como restrictiva por la SGCAN, afecta dichos principios en tres dimensiones principales:

- **Libertad de operación y acceso al mercado:** La Decisión 837 reconoce que los transportistas autorizados, provistos de su Permiso Originario vigente y de los documentos de habilitación correspondientes, pueden operar dentro de las rutas aprobadas en el ámbito comunitario. Al establecer un listado cerrado de vehículos y conductores autorizados, la República del Ecuador introduce una limitación adicional no prevista en la normativa andina, restringiendo la participación de otros transportistas legalmente habilitados.

²⁸ Ver páginas 25 y 26 de 43 de la solicitud del Recurso de Reconsideración de la República del Ecuador

- **No discriminación y trato nacional:** El ordenamiento comunitario impide establecer condiciones diferenciadas basadas en la nacionalidad de las empresas de transporte, de los conductores o del origen de la mercancía. En ese sentido, al someter el tránsito de crudo colombiano por el CEBAF San Miguel a condiciones especiales y discrecionales, la medida rompe la igualdad de trato que debe regir las operaciones de transporte internacional en la subregión.
- **Facilitación del transporte terrestre:** La reducción de la atención a una ventana operativa de apenas dos horas diarias dificulta la continuidad del servicio y afecta la eficiencia de las operaciones transfronterizas. Esta restricción resulta contraria al objetivo de la normativa comunitaria, que busca facilitar el transporte internacional mediante condiciones de atención permanentes, previsibles y funcionales en los cruces de frontera habilitados.

[172] A su vez, el literal c) del artículo 7 de la Decisión 837 determina que las disposiciones se aplican obligatoriamente a los transportes internacionales de mercancías por carretera que se realicen *"desde un País Miembro hacia un tercer país, en tránsito por uno o más Países Miembros distintos de aquél"*. De acuerdo con la descripción logística de la operación, el transporte del crudo colombiano comprende las siguientes etapas: salida desde los campos de producción ubicados en el Putumayo, República de Colombia; cruce fronterizo por el CEBAF San Miguel hacia territorio ecuatoriano; incorporación del producto al sistema de oleoductos OCP/SOTE; y posterior embarque marítimo en el Puerto de Esmeraldas con destino final a mercados en Asia.

[173] Asimismo, el artículo 22 de la Decisión 837 dispone que, cuando la mercancía sea transportada bajo el régimen de tránsito aduanero, resultarán aplicables las normas comunitarias previstas para dicho régimen. En ese supuesto, la remisión normativa conduce a la Decisión 617, que constituye el marco jurídico andino aplicable al tránsito aduanero comunitario. Que, tal como fue expuesto en relación con el punto cuestionado sobre el régimen aduanero aplicable, la Decisión 617 establece en su artículo 4 que las normas y procedimientos establecidos en la mencionada Decisión no implicarán, en ningún caso, una restricción a las facilidades de libre tránsito, o a las que sobre el transporte fronterizo se hubiesen concedido o pudiesen concederse entre sí los Países Miembros o entre un País Miembro y un tercer país.

[174] Es decir, aun cuando la operación analizada cumpla o, por el contrario, no se pueda advertir el cumplimiento de todos los requisitos formales exigidos por la Decisión 617 para ser calificada como tránsito aduanero comunitario, ello no habilita a la República del Ecuador a establecer o modificar unilateralmente condiciones que afecten las libertades de transporte reconocidas a los transportistas debidamente autorizados para realizar transporte internacional de mercancías por carretera.

[175] Lo anterior, en sintonía con la motivación de la Resolución 2590 en el párrafo [222], que señaló en los siguientes términos:

"En este sentido, el hecho de que la medida se articule a través de la regulación del transporte (Decisión 837) no puede significar que la sustraiga del ámbito del Programa de Liberación, pues el transporte constituye una condición estructural indispensable para la circulación

efectiva de mercancías, especialmente en el caso de productos como el crudo, cuya comercialización depende necesariamente de infraestructura logística transfronteriza. De este modo, aceptar la tesis de la República del Ecuador implicaría admitir que cualquier restricción indirecta adoptada sobre servicios esenciales del comercio de bienes podría eludir el control del artículo 72 del Acuerdo de Cartagena, vaciando de contenido la prohibición de restricciones de todo orden y contrariando la finalidad del Programa de Liberación.”

- [176] Por consiguiente, la Decisión 837 no exige que el transportista deba estar ejecutando un tránsito aduanero andino regulado por la Decisión 617 para gozar de sus derechos de circulación; basta con que sea autorizado con un certificado de habilitación vigente. En ese sentido, existe afectación al desplazar las competencias del país de origen (República de Colombia) e imponer un registro paralelo y restrictivo.
- [177] Adicionalmente, en relación con la competencia sobre los títulos habilitantes, el artículo 33 de la Decisión 837 establece, de manera expresa, que el Permiso Originario y el Certificado de Habilitación de los vehículos que integran la flota deben ser *otorgados por el organismo nacional competente de transporte por carretera del país de origen del transportista*. En el caso analizado, dicha competencia corresponde al Ministerio de Transporte de la República de Colombia. A su vez, los artículos 36 y 57 de la Decisión 837 obligan a los demás Países Miembros a aceptar y reconocer dichos títulos como prueba de la idoneidad del transportista y de la aptitud técnica de los vehículos habilitados para circular en el ámbito comunitario.
- [178] En ese contexto, la medida adoptada por la República del Ecuador crea, en la práctica, una lista exclusiva y limitativa de conductores y placas autorizadas. Con ello, sustituye el reconocimiento automático de los títulos habilitantes expedidos por la República de Colombia por una autorización previa de ingreso definida unilateralmente por la autoridad ecuatoriana. Esta exigencia altera el régimen comunitario previsto en la Decisión 837, pues transforma una habilitación ya reconocida por el ordenamiento andino en un permiso discrecional de tránsito sujeto a aprobación adicional.
- [179] A ello se suma la desnaturalización de las cláusulas de control, contenidas en los artículos 28 y 48 de la Decisión 837, que reconocen que la circulación de los vehículos habilitados y la conducta de los conductores se sujetan a las normas de tránsito terrestre vigentes en el País Miembro por cuyo territorio circulan. Asimismo, el artículo 182 de la Decisión 837 prevé que, en los supuestos no regulados expresamente por dicha Decisión, resultarán aplicables las leyes nacionales de los Países Miembros.
- [180] La República del Ecuador invoca estas disposiciones para sostener que la lucha contra el contrabando y la protección de la seguridad fronteriza justifican la imposición de una lista cerrada de vehículos y conductores, así como la reducción de los horarios de atención. Sin embargo, el derecho comunitario andino y el principio de complemento indispensable solo admiten la aplicación de normas nacionales cuando estas no contradicen, restringen ni impiden la plena eficacia de la normativa comunitaria. En consecuencia, las facultades de control previstas en los artículos 28 y 48 de la Decisión 837 no pueden ni debieron ser utilizadas para alterar el régimen andino de habilitación ni para establecer cupos o autorizaciones discrecionales no previstos en la Decisión.

[181] Como fue motivado en la Resolución 2590 en el párrafo [223]:

“Por otra parte, la invocación del principio de complemento indispensable, con base en la Decisión 837, no puede interpretarse en el sentido de habilitar medidas que, bajo la forma de regulación del transporte adoptada por un País Miembro, produzcan efectos restrictivos sobre la libre circulación de mercancías originarias de la subregión, pues ello supondría una derogación indirecta del régimen de liberalización de mercancías establecido en el Acuerdo de Cartagena, lo cual no es jurídicamente admisible.”

[182] Por tanto, corresponde desestimar este extremo del Recurso de Reconsideración, entendiendo que no se aplicó en ningún momento el principio de complemento indispensable.

5.11. Sobre la errónea aplicación o ausencia de aplicación del artículo 11 numeral 3 de la Decisión 439 “Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina”

- **Comentarios de la República del Ecuador**

[183] La República del Ecuador sostiene que el numeral 3 del artículo 11 de la Decisión 439 autoriza expresamente la adopción de medidas necesarias para proteger los intereses esenciales de seguridad nacional. Sobre este particular, considera que la SGCAN omitió aplicar este parámetro y, al hacerlo, incurrió en una doble falencia que confirma indirectamente la incompetencia material de haber tramitado el caso bajo la Decisión 425 y dejó de evaluar la juridicidad de la medida conforme al estándar correcto.

[184] Asimismo, el test de proporcionalidad definido por el TJCAN —finalidad legítima, proporcionalidad, ausencia de proteccionismo y no discriminación— se cumple en el caso ecuatoriano, pues la habilitación controlada garantizó la continuidad del transporte de crudo en un contexto de riesgo documentado, sin discriminar operadores y aplicada de manera simétrica respecto de otros pasos fronterizos. En ese sentido, señala que la República del Ecuador acreditó con su Informe Justificativo que la habilitación controlada respondía a intereses esenciales de seguridad fronteriza, era proporcional al riesgo, no perseguía fines proteccionistas y se aplicaba de manera no discriminatoria.

- **Comentarios de la República de Colombia**

[185] La República de Colombia considera que someter el cruce a ventanas horarias rígidas (apenas dos (2) horas de operación) y a un listado unilateral no constituye un procedimiento "armonizado", como lo demanda el control integrado, sino un bloqueo administrativo arbitrario que inobserva los fines de la Decisión 502 y destruye el esquema de gestión conjunta.

- **Análisis de la SGCAN**

[186] Con relación a los cuestionamientos citados, la SGCAN parte del análisis previamente realizado en la Resolución 2590, en la cual, destinó un apartado específico al **Programa de Liberación y a su vinculación e incidencia sobre el transporte internacional de mercancías por carretera**. En este marco, tal como se señaló en el párrafo [131] de la Resolución 2590, se examinó si la

medida adoptada por la República del Ecuador obstaculizó de algún modo el flujo comercial de la circulación del crudo originario de la República de Colombia y su traslado mediante tracto camión hacia los oleoductos en territorio ecuatoriano, al imponer restricciones al tránsito de vehículos a través de listados de transportistas autorizados.

- [187] Además, en el párrafo [141] de la indicada Resolución comunitaria se añade lo siguiente:

“[141] En ese sentido, sobre la base de la información proporcionada por la República de Colombia y por la República del Ecuador, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Acuerdo de Cartagena y los pronunciamientos del TJCAN, se determinará si la limitación en el caso particular del transporte del crudo colombiano que atraviesa el punto del CEBAF San Miguel hasta Lago Agrio (Sucumbíos)⁷⁴, podría constituir una restricción al transporte internacional de mercancías que contraviene el mandato de la libre circulación, amparado en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, y a su vez, lo establecido en las Decisiones 439⁷⁵ y 837.

74 El tracto camión es la única modalidad de transporte disponible para su descarga en oleoducto.

75 De acuerdo con la sentencia Proceso 05-AI-2021 del TJCAN (véase párrafo 3.7.33, pág. 42), publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N°5237 del 4 de julio de 2023, que ha señalado que las medidas que se adopten por parte de los Países Miembros en el marco del comercio intrasubregional de servicios, para proteger la moral o preservar el orden público, o para proteger los intereses esenciales de seguridad nacional, deben cumplir requisitos concurrentes, entre ellos, aprobar el test de proporcionalidad. Se verificó que la República del Ecuador no argumentó durante la presente investigación el cumplimiento de ninguno de los requisitos señalados anteriormente.”

- [188] En esa misma línea y contrario a lo señalado por la República del Ecuador respecto de la ausencia de análisis por parte de este órgano comunitario, se encuentra la cita al pie de página [75] de la Resolución 2590, mediante la cual la SGCAN señaló que *“De acuerdo con la sentencia Proceso 05-AI-2021 del TJCAN (véase párrafo 3.7.33, pág. 42), publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N°5237 del 4 de julio de 2023, que ha señalado que las medidas que se adopten por parte de los Países Miembros en el marco del comercio intrasubregional de servicios, para proteger la moral o preservar el orden público, o para proteger los intereses esenciales de seguridad nacional, deben cumplir requisitos concurrentes, entre ellos, aprobar el test de proporcionalidad. Se verificó que la República del Ecuador no argumentó durante la presente investigación el cumplimiento de ninguno de los requisitos señalados anteriormente.”*

- [189] Para la SGCAN, resulta evidente que la República del Ecuador fundamenta su posición en los artículos 5 y 11 de la Decisión 439, *“Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina”*. Tal como lo expuso en su oportunidad mediante el Informe Justificativo presentado por la República del Ecuador durante el procedimiento intracomunitario de calificación de la medida restrictiva, corresponde también en esta instancia referirse de manera específica a la Decisión 439 y a su alcance en relación con el caso analizado.

- [190] En el artículo 5 de la Decisión 439, relativa a los sectores y subsectores, se establece que cualquier sector de servicios que cuente con una Decisión vigente antes de la entrada en vigor de la Decisión 439 mantendrá primacía normativa. En ese sentido, el transporte terrestre se rige principalmente por sus

propias Decisiones sectoriales, aprobadas con anterioridad, entre las cuales destaca la Decisión 257, modificada por la Decisión 399, quedando así fuera del ámbito de aplicación directa del Marco General del Comercio de Servicios. No obstante, dicha exclusión no es absoluta.

[191] El Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios conserva aplicación supletoria en aquellas materias que las Decisiones sectoriales de transporte no regulen expresamente, tales como:

- Acceso a mercados no contemplado en la normativa sectorial;
- Transparencia normativa, que comprende: Procedimientos administrativos de carácter general; y,
- Trato nacional en aspectos no cubiertos sectorialmente.

[192] En consecuencia, el transporte terrestre de mercancías no se rige de manera directa por el Marco General del Comercio de Servicios como norma principal, dado que cuenta con una regulación específica que constituye un desarrollo particular del régimen general. No obstante, esta especialidad no implica una desvinculación absoluta: el Marco General establecido en la Decisión 439 cumple una función supletoria, actuando como red de seguridad normativa para colmar los vacíos que dichas disposiciones sectoriales no cubran. Asimismo, los servicios auxiliares o conexos al transporte podrán quedar sujetos a su aplicación en aquellos casos en que no cuenten con una regulación sectorial propia.

[193] A su vez, es importante mencionar que la Decisión 439 establece el Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios, y su artículo 6 consagra el principio de acceso a mercados, conforme al cual ningún País Miembro podrá adoptar ni mantener medidas que limiten, restrinjan o impongan condiciones discriminatorias al suministro de servicios en su territorio por parte de proveedores de otros Países Miembros. Este principio resulta vulnerado por la medida adoptada por la República del Ecuador, toda vez que impone restricciones unilaterales que afectan directamente la prestación de servicios vinculados al comercio transfronterizo, incluyendo el transporte, la logística y operación de mercancías colombianas en el territorio ecuatoriano.

[194] En lo que respecta a la condicionante impuesta por la República del Ecuador para la importación de crudo colombiano a través del paso CEBAF San Miguel, consistente en la autorización previa y discrecional de personas y vehículos por parte de las autoridades ecuatorianas, esta introduce una barrera de acceso de naturaleza administrativa que afecta directamente a los proveedores de servicios de transporte internacional especializados. Al someter el suministro de dichos servicios a una lista restringida y unilateralmente determinada por la República del Ecuador, se limita el acceso al mercado de manera selectiva y arbitraria, impidiendo que los operadores colombianos compitan en condiciones equitativas y vulnerando así la obligación de garantizar un acceso abierto, no discriminatorio y sin restricciones injustificadas que impone el ordenamiento jurídico andino.

[195] Siguiendo con lo anterior, el artículo 8 de la Decisión 439 consagra el principio de Trato Nacional, en virtud del cual cada País Miembro está obligado a otorgar a los servicios y proveedores de servicios de los demás Países Miembros un trato no menos favorable que el dispensado a sus propios servicios y proveedores nacionales en circunstancias similares. Este principio constituye

uno de los pilares fundamentales del proceso andino de integración, pues garantiza condiciones de competencia equitativas y simétricas entre los operadores de los distintos países que conforman la subregión. Las medidas adoptadas por la República del Ecuador mediante las Notas Verbales referidas desconocen abiertamente este mandato, al imponer a los proveedores de servicios colombianos condiciones de operación sustancialmente más gravosas que las aplicadas a sus pares ecuatorianos o a operadores de terceros países.

- [196] Es decir, la exigencia de autorización previa y discrecional por parte de las autoridades ecuatorianas para determinar qué personas y vehículos colombianos pueden operar a través del paso CEBAF San Miguel representa una intervención estatal que coloca a los proveedores de servicios colombianos en una posición de clara desventaja frente a los operadores nacionales ecuatorianos, quienes no están sujetos a un régimen de habilitación selectiva de naturaleza similar. Al otorgar a la República del Ecuador una facultad unilateral y discrecional para definir quiénes pueden prestar servicios de transporte en dicho corredor fronterizo, se rompe el equilibrio que el principio de Trato Nacional busca preservar, discriminando a los proveedores colombianos debido a su origen y vulnerando de manera directa las obligaciones asumidas por la República del Ecuador, en el marco del ordenamiento jurídico andino.
- [197] En línea con lo anterior, el artículo 11 de la Decisión 439 reconoce que los Países Miembros pueden adoptar medidas restrictivas al comercio de servicios cuando estas sean necesarias para preservar el orden público o proteger la seguridad nacional. Sin embargo, dicha disposición no constituye una carta blanca para los Países Miembros, pues el propio ordenamiento jurídico andino exige que cualquier medida adoptada bajo este amparo cumpla de manera concurrente con tres requisitos fundamentales: que esté debidamente justificada en la causal invocada, que sea idónea y necesaria para alcanzar el objetivo de seguridad alegado, y que sea proporcional, es decir, que los beneficios que reporta no sean desmedidos frente a las restricciones que impone al comercio subregional. En el caso de las medidas adoptadas por la República del Ecuador, ninguno de estos tres requisitos se acredita de manera suficiente.
- [198] El primer elemento del test de proporcionalidad exige que la medida adoptada sea adecuada para alcanzar el fin de seguridad nacional invocado. En el presente caso, la República del Ecuador justificó la restricción del cruce fronterizo a un único paso autorizado en la existencia de 142 pasos fronterizos no autorizados, por los cuales operan estructuras del crimen organizado transnacional, grupos irregulares armados y redes de contrabando.
- [199] Sin embargo, la medida de concentrar el tráfico legítimo y autorizado en el paso de Rumichaca no guarda una relación de causalidad directa ni suficiente con la neutralización de dichos pasos ilegales. Los actores que utilizan los 142 pasos no autorizados no son usuarios del paso oficial de Rumichaca ni del CEBAF San Miguel, de modo que restringir o clausurar estos últimos no impide, en modo alguno, que las actividades ilícitas continúen desarrollándose por las trochas y corredores irregulares ya identificados por el propio informe de inteligencia militar. La medida recae, en consecuencia, sobre quienes utilizan los canales legítimos de movilidad, sin afectar a quienes operan al margen de ellos, lo que pone en evidencia una relación de inadecuación entre el instrumento empleado y el objetivo declarado.

- [200] El segundo elemento del test de proporcionalidad impone verificar que no existan alternativas igualmente eficaces, pero menos gravosas para el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por el ordenamiento comunitario andino. Entre las alternativas menos restrictivas que se encontraban a disposición del Estado ecuatoriano cabe mencionar el refuerzo del patrullaje militar coordinado en los sectores de mayor concentración de pasos ilegales, la activación de los mecanismos binacionales de coordinación operativa previstos en los Planes Binacionales Ecuador-Colombia, la instalación de tecnología de vigilancia y control en los corredores fronterizos críticos, y el fortalecimiento institucional de los CEBAF existentes mediante la incorporación de mayores recursos humanos y logísticos.
- [201] El tercer elemento del test de proporcionalidad exige ponderar los beneficios que la medida reporta en términos de seguridad nacional frente a los costos y perjuicios que impone a los operadores económicos y a los usuarios de los servicios transfronterizos amparados por la Decisión 439. En este análisis, la balanza se inclina en contra de la medida adoptada por la República del Ecuador. Por el lado de los beneficios, ya se ha señalado que la restricción del paso oficial no produce ningún efecto directo sobre los 142 pasos no autorizados que constituyen el verdadero vector de las amenazas de seguridad identificadas.
- [202] Por el lado de los costos, la medida genera consecuencias gravosas e inmediatas sobre la prestación de servicios de transporte de mercancías por carretera, en la frontera colombo-ecuatoriana, y sobre los operadores económicos que dependen del tráfico fronterizo regular.
- [203] Un indicador claro de esta desproporción lo ofrece el propio expediente analizado, que documenta la afectación inmediata sobre el transporte de crudo colombiano hacia la estación de bombeo Amazonas, situación que obligó a una negociación de emergencia entre los Ministerios de Ambiente y Energía, Defensa Nacional y Relaciones Exteriores de Ecuador, así como al otorgamiento de autorizaciones excepcionales para el tránsito de carrotanques colombianos. Esta circunstancia revela que la medida generó perturbaciones económicas serias e imprevistas que el propio Estado ecuatoriano se vio compelido a remediar de manera urgente, lo que confirma que la restricción fue adoptada sin una ponderación adecuada de sus consecuencias sobre los intereses legítimos de las partes involucradas.
- [204] Más allá del análisis tripartito del test de proporcionalidad, es preciso señalar que la Decisión 439 exige que las medidas de excepción no constituyan una discriminación arbitraria ni una restricción encubierta al comercio de servicios.
- [205] Una medida de seguridad nacional compatible con el derecho comunitario andino debe tener la capacidad de distinguir entre los flujos legítimos, que deben ser protegidos y facilitados, y los flujos ilegales, que deben ser neutralizados. Al no hacer esa distinción, la medida ecuatoriana penalizó a los operadores cumplidos por las conductas de los actores al margen de la ley, lo que resulta incompatible con los principios de racionalidad y proporcionalidad que informan el ordenamiento comunitario.
- [206] Las medidas adoptadas por la República del Ecuador no superan el test de proporcionalidad exigido por el derecho comunitario andino para que una restricción pueda ampararse válidamente en la excepción de seguridad

nacional prevista en el artículo 11, inciso 3, de la Decisión 439. La medida carece de idoneidad porque no incide sobre los vectores reales de las amenazas de seguridad identificadas, no satisface el requisito de necesidad porque existen alternativas menos restrictivas que no fueron evaluadas ni descartadas de manera fundada, y resulta desproporcionada, en sentido estricto, porque los costos que impone al comercio de servicios subregional superan ampliamente los beneficios de seguridad que genera.

[207] Por tanto, corresponde desestimar este extremo del Recurso de Reconsideración.

5.12. Sobre la aparente suspensión del CEBAF San Miguel y su funcionamiento en relación con lo dispuesto por la Decisión 502

- **Comentarios de la República del Ecuador**

[208] La República del Ecuador sostiene que el CEBAF San Miguel nunca fue clausurado ni suspendido jurídicamente. Lo que existió fue una habilitación condicionada bajo autorización especial, motivada por razones de seguridad fronteriza, que permitió incluso el cruce de los propios funcionarios de la SGCAN durante la investigación. Calificar esta operatividad excepcional como “cierre unilateral” es contradictorio, ya que la medida funcionó como un mecanismo de habilitación y no como una restricción absoluta.

- **Comentarios de la República de Colombia**

[209] La República de Colombia considera que someter el cruce a ventanas horarias rígidas (apenas dos horas de operación) y a un listado unilateral no constituye un procedimiento “armonizado”, como lo demanda el control integrado, sino un bloqueo administrativo arbitrario que inobserva los fines de la Decisión 502 y destruye el esquema de gestión conjunta.

- **Análisis de la SGCAN**

[210] Con relación a los cuestionamientos de la República del Ecuador, es necesario precisar que con la presentación del Recurso de Reconsideración no se ha demostrado ni acreditado que el CEBAF San Miguel se encuentre actualmente habilitado en las mismas condiciones previas a la medida, es decir, con libre tránsito de personas, transporte y comercio regular en la zona binacional. Por el contrario, la situación vigente corresponde a un cierre o suspensión, pues la habilitación controlada con listas restringidas de ingreso constituye una limitación efectiva del funcionamiento pleno del CEBAF.

[211] Además, debe recordarse que la ubicación del CEBAF San Miguel²⁹ dentro del territorio ecuatoriano implica que, al mantenerse restricciones de acceso y

²⁹ Véase Resolución 2590 párrafo [158] “Actualmente, en la zona fronteriza de San Miguel existe un Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) de carácter mixto, con cabecera única ubicada en territorio ecuatoriano, aproximadamente a 6 km o hasta 9 km de distancia del Puente Internacional San Miguel, el cual conecta con la República de Colombia (Putumayo).” Párrafo [159] “Hasta antes de la adopción de la medida, el crudo colombiano ingresaba al territorio ecuatoriano a través del CEBAF San Miguel con destino a las instalaciones de descarga del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) o del Sistema de Oleoducto Transecuatoriano (SOTE). La distancia desde el CEBAF San Miguel hacia la estación de bombeo para el descargue es alrededor de 25 a 30 kilómetros, por la carretera Troncal Amazónica (E45) en dirección a Lago Agrio. La Estación Amazonas se encuentra en el sector antes de ingresar al centro de Nueva Loja (Lago Agrio). El transporte se realizaba mediante dos modalidades principales: tractocamiones carrotaques y oleoductos.”

tránsito, su operatividad se encuentra cerrada o limitada. Debe señalarse que no se ha aportado prueba que desvirtúe este hecho. En consecuencia, la calificación de la medida como suspensión es correcta, ya que los operadores colombianos de transporte de crudo hacia la Estación de Bombeo Amazonas no han podido continuar sus operaciones con normalidad. La habilitación condicionada, en tanto medida restrictiva, confirma que el CEBAF no opera en plenitud y que la Resolución 2590 se ajusta a la realidad constatada.

[212] Por tanto, corresponde desestimar este extremo del Recurso de Reconsideración.

5.13. Sobre la compatibilidad de la medida adoptada por la República del Ecuador con lo dispuesto por los artículos 1, 2 y 104 del Acuerdo de Cartagena

- **Comentarios de la República del Ecuador**

[213] La República del Ecuador sostiene que la habilitación controlada no contradice, sino que materializa, los objetivos fundacionales del proceso de integración subregional. A su juicio, en respaldo del artículo 1 del Acuerdo de Cartagena expone en los siguientes términos que:

“La medida ecuatoriana —lejos de menoscabar tales finalidades— constituye una expresión concreta de solidaridad subregional: pese a que la inteligencia militar había identificado riesgos objetivos en el paso CEBAF San Miguel (contrabando, precursores químicos, delitos vinculados al narcotráfico, abastecimiento logístico irregular a estructuras armadas), el Ecuador no optó por un cierre absoluto, sino que mantuvo abierto un canal específico y vigilado para que el crudo proveniente de Orito, Putumayo, siguiera fluyendo hacia la Estación de Bombeo Amazonas. Esta configuración evita una interrupción que habría afectado la estabilidad energética subregional y contribuye a disminuir, no a aumentar, la vulnerabilidad externa de los Países Miembros frente a disrupciones logísticas en materia de hidrocarburos³⁰.”

[214] Con relación al artículo 2 del Acuerdo de Cartagena sobre el desarrollo equilibrado, armónico y la distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración, manifiesta que:

“La medida ecuatoriana no genera asimetría alguna ni otorga ventaja comercial al Ecuador en perjuicio de Colombia: el crudo colombiano continúa ingresando, se transporta por el Sistema de Oleoducto Transecuatoriano (SOTE) y se exporta o comercializa en condiciones de mercado. El único condicionamiento impuesto —la autorización previa de personas y vehículos para fines de control operativo— no excluye al producto colombiano del mercado ampliado, no le impone cargas arancelarias o paraarancelarias desproporcionadas, ni favorece a productores ecuatorianos similares.”³¹

[215] Finalmente, con relación al artículo 104 del Acuerdo de Cartagena sobre el desarrollo de una acción conjunta para lograr un mejor aprovechamiento del

³⁰ Ver página 31 de 43 de la solicitud de Recurso de Reconsideración de la República del Ecuador.

³¹ Ver página 31 de 43 de la solicitud de Recurso de Reconsideración de la República del Ecuador.

espacio físico, fortalecer la infraestructura y los servicios necesarios para el avance del proceso de integración económica de la subregión, señalo que:

“(...) la habilitación controlada del CEBAF San Miguel constituye, en sí misma, una forma de acción conjunta: el Ecuador y Colombia mantienen la operatividad del transporte de crudo, coordinan la identificación de vehículos y conductores, y permiten que la infraestructura energética compartida (el SOTE) siga recibiendo el hidrocarburo colombiano. No se trata de una negativa a cooperar, sino de una cooperación sujeta a condiciones de seguridad proporcionadas. Segundo, el fortalecimiento de la infraestructura energética compartida exige —no excluye— que dicha infraestructura no sea puesta en riesgo por actividades ilícitas que aprovechen la porosidad de la frontera. El propio artículo 104, al referirse a «las medidas necesarias a fin de facilitar el tráfico fronterizo», debe interpretarse en el sentido de que la facilitación no es absoluta ni irrestricta; facilitar no equivale a suprimir todo control, sino a ejecutarlo de manera ordenada, segura y compatible con los intereses esenciales del Estado Miembro de tránsito (...)”³²

- **Comentarios de la República de Colombia**

- [216] La República de Colombia señala que condicionar unilateralmente el funcionamiento de una infraestructura binacional mediante listados y horarios restrictivos, contraviene expresamente el deber de “facilitar el tráfico fronterizo” previsto en el artículo 104 del Acuerdo de Cartagena. La solidaridad comunitaria no consiste en administrar bloqueos ni en otorgar “permisos excepcionales” a discreción de un solo Estado, sino en garantizar el flujo irrestricto de las mercancías originarias conforme al Programa de Liberación.

- **Análisis de la SGCAN**

- [217] Con relación a los argumentos planteados por la República del Ecuador, en torno a la relación implícita de la medida con el artículo 1 del Acuerdo de Cartagena, debe mencionarse que presentar como “cooperación” una medida que, en la práctica, limita la libre circulación de mercancías en la subregión mediante canales únicos, autorizaciones previas o controles selectivo, no se condice con los postulados que inspiran el Acuerdo de Cartagena.
- [218] La Resolución 2590 documenta que el paso de San Miguel permaneció cerrado desde el 25 de diciembre de 2025 y que la SGCAN constató, en visitas de verificación y en la información estadística aportada por la República de Colombia, un impacto logístico y económico significativo sobre el transporte de crudo (desvíos, congestión y pérdida de competitividad), así como la existencia de un régimen de autorizaciones que condiciona el ingreso de vehículos y mercancías. Es decir, más allá de la intención declarada de “mantener un canal vigilado”, la práctica está encaminada a producir un acceso condicionado y, en algunos periodos, en un bloqueo efectivo que altera la libre circulación prevista en el Programa de Liberación. Por tanto, la alegación ecuatoriana de que la habilitación controlada “materializa” la solidaridad subregional no neutraliza el efecto restrictivo real de la medida.
- [219] Es importante en este punto recordar que el artículo 1 del Acuerdo de Cartagena consagra los fines de la integración que se realizan mediante la

³² Ver página 31 de 43 de la solicitud de Recurso de Reconsideración de la República del Ecuador

efectividad del Programa de Liberación; por tanto, cualquier medida que condicione el acceso o imponga autorizaciones previas sobre el tránsito intracomunitario debe someterse al escrutinio del derecho comunitario. Si la práctica administrativa transforma el paso habilitado en un régimen de autorizaciones discrecionales, el resultado práctico es una limitación a la libre circulación de mercancías, incompatible con los fines del Acuerdo. La solidaridad no puede interpretarse como permiso para imponer barreras operativas que alteren la libertad de circulación prevista por la CAN.

- [220] Frente a lo señalado como cumplimiento del artículo 2 del Acuerdo de Cartagena, debe recordarse de forma preeminente que, este artículo del Acuerdo de Cartagena exige no solo igualdad formal sino efectos reales en la distribución de beneficios de la integración. Por tanto, si la medida impone requisitos operativos que encarecen o retrasan el acceso a la libre circulación de mercancías, esta produce una asimetría de hecho que contraviene el principio de trato no discriminatorio y la finalidad de desarrollo armónico. Además, la autorización previa puede funcionar como barrera administrativa selectiva, favoreciendo operadores con acceso a la lista y perjudicando a otros.
- [221] Respecto de la cooperación prevista en el artículo 104 del Acuerdo de Cartagena, esta exige medidas coordinadas y conjuntas, no unilateralidades que condicionen el acceso. La habilitación “controlada” adoptada de forma unilateral y con listados discrecionales no equivale a una acción conjunta si no existe coordinación operativa, protocolos binacionales aprobados y mecanismos de supervisión compartida.
- [222] Además, interpretar “facilitación” como permiso para imponer controles permanentes sobre el paso habilitado distorsiona el sentido del precepto: facilitar implica reducir obstáculos, no instaurar regímenes de autorización que restringen el tráfico regular. Por tanto, la medida solo puede reputarse compatible si se demuestra que fue el resultado de una coordinación binacional efectiva y que no existen alternativas menos restrictivas.
- [223] En consecuencia, corresponde desestimar este extremo del Recurso de Reconsideración.

5.14. Sobre la aparente desviación de poder en la Resolución 2590

- **Comentarios de la República del Ecuador**

- [224] La República del Ecuador sostiene que la SGCAN utilizó el procedimiento concebido para calificar restricciones al comercio de bienes —Decisión 425, que instrumentaliza el Capítulo VI del Acuerdo de Cartagena— con el fin de resolver una controversia que, por su naturaleza material, corresponde a otros regímenes normativos andinos.
- [225] Para sustentar este punto, se integran los argumentos ya expuestos sobre los vicios de forma y de fondo, destacando que el objeto material de la medida —tránsito aduanero internacional, transporte internacional de mercancías y seguridad fronteriza— corresponde a regímenes normativos distintos. Agregan que la propia SGCAN reconoce en el párrafo [166] de la Resolución 2590 que el régimen aplicable no es el de importación para consumo, sino el de tránsito aduanero internacional, lo que sitúa la materia fuera del Capítulo VI del Acuerdo. Finalmente, sobre la consecuencia de la calificación —ordenar el

retiro de la medida en un plazo de diez (10) días hábiles— obliga a la República del Ecuador a renunciar a una medida operativa de seguridad nacional sin que la SGCAN haya verificado el cumplimiento de los parámetros sustantivos del régimen materialmente aplicable, en particular los previstos en el artículo 11 numeral de la Decisión 439.

- **Análisis de la SGCAN**

[226] A efectos de dar respuesta a este cuestionamiento de carácter subsidiario establecido por la República del Ecuador, corresponde acudir a la normativa comunitaria. Conforme al artículo 39 de la Decisión 425, las Resoluciones emitidas por el órgano ejecutivo comunitario pueden ser impugnadas cuando incurren en el vicio por acto de desviación de poder —relativo al vicio en el fin perseguido— es decir, cuando se apartan de la finalidad legítima prevista en la norma comunitaria correspondiente.

[227] Desde el campo doctrinal, para López Mendoza³³, se llama desviación de poder al vicio que afecta la finalidad del acto administrativo. Con particular observación, se reconoce que la interpretación acerca del referido interés público, que persigue el acto, debe juzgarse con sentido dinámico y adecuarse a los fines sociales y económicos que presiden constantemente los grandes cambios en el Estado contemporáneo, sin perjuicio que deba considerarse que su intervención sólo será justa si responde al principio de subsidiariedad.

[228] Al respecto, es preciso citar, en relación con la desviación de poder, la sentencia recaída en el Proceso 214-AN-2005³⁴ del TJCAN, en el que señalan lo siguiente:

“La desviación de poder es aquel vicio que afecta la finalidad del acto administrativo y que contradice el hecho o la regla de especialidad que establece en materia administrativa, que los órganos y entes administrativos no pueden ir más allá de las normas que disponen sus atribuciones. Está desviación se expresa en tres formas: la decisión carente de todo objetivo de interés público; decisión con un objetivo de interés público que no es el correcto; y la desviación del procedimiento.”

[229] Ninguno de los tres supuestos antes mencionados por el TJCAN se advierte de la actuación de la SGCAN, en el presente caso. En particular, no se aprecia que la SGCAN haya actuado en función de un interés público distinto del que se desprende del derecho comunitario andino como es la libre circulación de mercancías y la libre circulación de transporte internacional de carretera, como servicio inescindible y vinculado con las operaciones de comercio exterior y, por tanto, del espacio comunitario que materializa el comercio de bienes.

[230] Como puede apreciarse de las consideraciones finales en la Resolución 2590, en los párrafos [219] y siguientes, no se vislumbra en la motivación los supuestos que dan lugar a la configuración de la desviación de poder:

“[219] El argumento según el cual la medida cuestionada no podría ser analizada bajo el Programa de Liberación por recaer formalmente sobre el transporte (Decisión 837), en aplicación del principio de complemento

³³ Estudios de Derecho Público / Edgardo Tobías Acuña ... [et.al.]; prólogo de Alberto Antonio Spota. - 1a. ed. - Buenos Aires : Asociación de Docentes - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales - UBA, 2013.

³⁴ Citada en el Proceso 03-AN-2016 del TJCAN.

indispensable, por lo que se trataría de un servicio y no del comercio de bienes, parte de una lectura fragmentada del Acuerdo de Cartagena. En efecto, el artículo 72 del Acuerdo de Cartagena no limita su ámbito a medidas que recaigan exclusiva y directamente sobre bienes en sentido formal, sino que prohíbe toda “restricción de todo orden” que incida sobre la importación de productos originarios de los Países Miembros.

(...)

[222] En este sentido, el hecho de que la medida se articule a través de la regulación del transporte (Decisión 837) no puede significar que la sustraiga del ámbito del Programa de Liberación, pues el transporte constituye una condición estructural indispensable para la circulación efectiva de mercancías, especialmente en el caso de productos como el crudo, cuya comercialización depende necesariamente de infraestructura logística transfronteriza. De este modo, aceptar la tesis de la República del Ecuador implicaría admitir que cualquier restricción indirecta adoptada sobre servicios esenciales del comercio de bienes podría eludir el control del artículo 72 del Acuerdo de Cartagena, vaciando de contenido la prohibición de restricciones de todo orden y contrariando la finalidad del Programa de Liberación.

(...)

[226] Asimismo, no es posible acoger el argumento según el cual la medida no podría calificarse como restricción al comercio intracomunitario debido a que el crudo no tiene como destino final el territorio del País Miembro que adoptó la medida, sino terceros países. Al respecto, debe recordarse que según la jurisprudencia del TJCAN la determinación de una restricción no depende de la existencia de una operación aduanera final en el territorio del País Miembro que adopta la medida, sino de si esta tiene la capacidad de impedir, dificultar o hacer más onerosa la circulación de mercancías originarias de los Países Miembros, lo que puede incluir sus fases de tránsito, transporte o estructuración logística, por lo que lo relevante es la incidencia material de la medida sobre el flujo comercial intracomunitario.

[227] En tal sentido, el hecho de que el crudo colombiano no tenga como destino final el País Miembro que impone la medida, no elimina la afectación del comercio intracomunitario, en la medida en que la restricción al transporte incide directamente sobre la circulación de un producto originario de un País Miembro dentro del espacio subregional, afectando su colocación en sus mercados de destino.

[228] Asimismo, como se ha señalado anteriormente, la restricción no solo incide en operaciones comerciales en curso, sino que también puede incidir en importaciones futuras entre los Países Miembros, al desincentivar o generar obstáculos de carácter operativo y económico que afectan la continuidad y previsibilidad del comercio, alterando su dinámica en el marco del Programa de Liberación.”

[229] En el presente caso, la prohibición o limitación del transporte de crudo entre Colombia y Ecuador, en tanto afecta la circulación de un “producto originario del territorio” de un País Miembro, como lo dispone el artículo 72 del Acuerdo de Cartagena, configura una medida con efecto restrictivo directo sobre el comercio intracomunitario, al impedir o

difícultar su normal desplazamiento hacia los mercados de destino. Por consiguiente, la medida constituye una restricción al comercio intracomunitario incompatible con el Programa de Liberación del Acuerdo de Cartagena, sin que resulte jurídicamente admisible su justificación en la distinción formal entre bienes y servicios.”

[231] En consecuencia, si la Resolución fue adoptada en cumplimiento de la finalidad legítima prevista en el derecho comunitario andino; es decir, el respeto y prevalencia del Programa de Liberación, que por jerarquía normativa se encuentra en la norma de derecho originario, esto es, el Acuerdo de Cartagena, frente a cualquier vulneración directa o indirecta del postulado de libre circulación de mercancías, significa que no hay lugar a desviación de poder.

[232] Por tanto, corresponde desestimar este extremo del recurso de reconsideración.

6. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN PRESENTADA POR LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

[233] Al respecto de la revisión de la nueva información presentada por la República del Ecuador, se observa que los Decretos Ejecutivos que acompañaron la solicitud del Recurso de Reconsideración se encuentran vinculados principalmente a la situación de seguridad existente en el territorio ecuatoriano y, en particular, a la problemática de violencia, delincuencia organizada transnacional y control fronterizo invocada por dicho País Miembro como fundamento de la medida analizada durante el procedimiento.

Tabla N.º 1

Elementos presentados como prueba adicional en el Recurso de Reconsideración contra la Resolución N° 2590 de la SGCAN

Tipo de Prueba	Información Presentada
Pruebas sobrevinientes al cierre fáctico-probatorio de la República del Ecuador	- Decreto Ejecutivo N° 353 de 2 de abril de 2026 - Decreto Ejecutivo N° 370 de 28 de abril de 2026, vigente desde el 3 de mayo de 2026
Pruebas de hecho público notorio, pero no incorporadas documentalmente al expediente original EXP. DGCOM/REST/002/2026	- Decreto Ejecutivo N° 111 de 9 de enero de 2024 - Decreto Ejecutivo N° 218 de 07 de abril de 2024 - Decreto Ejecutivo N° 632 de 15 de abril de 2025 - Decreto Ejecutivo 329 de 13 de marzo de 2026
Elementos contextuales adicionales	- Decretos Ejecutivos N° 193 de 7 de febrero de 2024 - Decretos Ejecutivos N° 277 de 31 de diciembre de 2025 - Decretos Ejecutivos N° 311 de 28 de febrero de 2024
Elemento aportado para sustentar las alegaciones a los vicios de forma, fondo y desviación de poder presentados en el Recurso de Reconsideración	- Información Complementaria Viceministerio de Defensa Nacional

Elaboración: SGCAN

Fuente: Recurso de Reconsideración contra la Resolución 2590 de la SGCAN

[234] En sustento de ello, la República del Ecuador señala que las pruebas cuya incorporación se solicita son esenciales para la resolución del asunto en los términos exigidos por el segundo párrafo del artículo 39 de la Decisión 425. Aducen que su carácter esencial se verifica por la siguiente cadena causal:

“(i) la SGCAN concluye que la medida no satisface los criterios de finalidad, idoneidad y proporcionalidad del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, particularmente porque, a su juicio, las razones de seguridad invocadas no encuentran sustento en una norma de rango de ley sino únicamente en recomendaciones técnico-operativas;

(ii) los bienes jurídicos invocados por el Ecuador son, precisamente, los protegidos por el régimen del estado de excepción y por las operaciones militares contra actores no estatales beligerantes;

(iii) la acreditación documental del régimen jurídico nacional que sostiene esa invocación —el conjunto de Decretos Ejecutivos referidos— es, por definición, la prueba que la SGCAN debió valorar para determinar si los bienes jurídicos invocados estaban efectivamente protegidos por el ordenamiento nacional aplicable;

(iv) la omisión correlativa de la SGCAN en exigir su aporte de oficio, conforme al artículo 42 de la Decisión 425, configura el supuesto típico de prueba esencial sobrevenida o no debidamente incorporada, cuya admisión se hace ahora ineludible.”

[235] Sobre las pruebas en el ámbito comunitario, el artículo 39 de la Decisión 425, señala “(...) *Cuando el recurso verse sobre la existencia de pruebas esenciales para la resolución del asunto, que no estaban disponibles o que no eran conocidas para la época de la tramitación del expediente, deberá estar acompañado de tales nuevas pruebas (...)*”. En consecuencia, dicho artículo establece dos situaciones procesales en las que se pueden presentar nuevas pruebas:

“(...) salvo cuando se trate de pruebas que no hayan sido conocidas o estado disponibles durante la tramitación del expediente, o cuando no hubieran tenido la oportunidad de presentarlas

y,

Cuando el recurso verse sobre la existencia de pruebas esenciales para la resolución del asunto, que no estaban disponibles o que no eran conocidas para la época de la tramitación del expediente, deberá estar acompañado de tales nuevas pruebas” (Énfasis fuera de texto)

[236] Por consiguiente, cabe señalar que la regla para la admisión y el trámite probatorio, y la decisión que de ella se derive, debe regirse por un carácter excepcional que permita únicamente la incorporación de pruebas esenciales y posteriores, entendidas como aquellas indispensables para acreditar hechos relevantes surgidos con posterioridad; pruebas conducentes, es decir, los medios propuestos que efectivamente demuestren el hecho previamente advertido; y pruebas destinadas a ratificar o desvirtuar la idoneidad y proporcionalidad de la medida impugnada.

[237] Asimismo, podrán admitirse pruebas condicionadas cuando exista ausencia de disponibilidad de la prueba en el momento procesal oportuno o desconocimiento de quién pudiera resultar beneficiado por la medida. Tales

pruebas deberán presentarse dentro del término procesal que va desde la admisión de la solicitud hasta la expedición de la resolución, de modo que quede acreditado cómo y por qué se cumplen los supuestos que justifican su incorporación y, en todo caso, su traslado al expediente deberá garantizar el derecho de defensa y la posibilidad de controvertirlas por las partes.

[238] En la sentencia recaída en el Proceso 02-AN-2015 del TJCAN y en el Informe N° 003-TJCA-2016 del citado tribunal, del 28 de junio de 2016, la cuestión debatida se da en el ámbito de las restricciones. Señala en la sentencia que la idoneidad y proporcionalidad de una determinada medida implementada por un País Miembro no solo puede ser analizada en abstracto considerando la situación existente en el momento en que se dio la medida, sino también considerando los efectos de la medida en el tiempo. El transcurso del tiempo puede confirmar o rechazar la tesis que sostiene que una determinada medida es idónea para conseguir una determinada finalidad, así como puede confirmar o rechazar la tesis de que existen otras medidas igualmente idóneas, pero menos restrictivas para el comercio subregional.

[239] En línea con lo anterior, el TJCAN (Sentencia del Proceso 02-AN-2015) señala que de manera excepcional cabe tener presente pruebas posteriores conducentes a ratificar o desvirtuar la pretendida idoneidad y proporcionalidad, como se observa en los siguientes términos:

*“3.5.4. (...) Cuando se analiza la motivación de una resolución (de efectos particulares) de la SGCA, específicamente lo vinculado al examen de idoneidad y proporcionalidad de una medida adoptada por un país miembro de la CAN, que ha sido calificada por la SGCA como un restricción al comercio que viola lo establecido en el Artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, **de manera excepcional cabe tener presente pruebas posteriores conducentes a ratificar o desvirtuar la pretendida idoneidad y proporcionalidad**”* (Énfasis fuera de texto)

[240] Esta precisión encaja justo con el derrotero de la finalidad que persigue el catálogo del Acuerdo de Cartagena en cuanto a restricciones, toda vez que las medidas son provisionales y atienden a situaciones aparentemente excepcionales impuestas por los Países Miembros, pero que pueden conducir al levantamiento de las medidas debido a nuevos elementos fácticos que conduzcan a considerar que no hay lugar a continuar con la misma.

[241] Sin perjuicio de lo anterior, los documentos e insumos analizados no evidencian que se hubieran agotado o implementado mecanismos de coordinación bilateral o subregional disponibles para atender las amenazas descritas.

[242] En particular, y de conformidad como fue desarrollado por la SGCAN respecto al análisis del test de proporcionalidad, no se identificó en la Resolución 2590 ni en esta oportunidad bajo los elementos presentados, aquellos elementos relativos a la activación o utilización de espacios de coordinación, como pueden ser la Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON), las Reuniones de Mandos Regionales de Frontera (RMRF), ni acciones específicas desarrolladas conjuntamente en el marco de la Decisión 922. En consecuencia, la documentación aportada no permite acreditar que alternativas de cooperación, coordinación operativa o control conjunto hubieran sido consideradas o resultaran insuficientes antes de la adopción de la medida objeto de análisis.

- [243] Al respecto, del análisis integral de la solicitud se desprende que los elementos aportados por la República del Ecuador se vinculan principalmente con criterios de administración y distribución de recursos de seguridad, así como con la necesidad de reforzar el control territorial y la vigilancia en zonas de frontera, especialmente en pasos no autorizados. En ese sentido, tales elementos no modifican la valoración técnica efectuada respecto de la ausencia de sustento específico para asociar dichas amenazas con el tránsito regular de mercancías por pasos fronterizos internacionalmente habilitados.
- [244] En ninguno de los elementos presentados por la República del Ecuador con anterioridad ni en su Recurso de Reconsideración, se constata que se haya realizado una valoración sobre medidas con incidencia en el tránsito fronterizo regular que mantenga una distinción expresa entre el contexto de seguridad fronteriza y la existencia de sustento técnico específico para restringir, impedir o condicionar el uso de pasos fronterizos internacionalmente autorizados.

7. ANÁLISIS DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR REALIZADA POR LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- [245] Mediante escrito presentado en el marco del Recurso de Reconsideración, la República del Ecuador solicitó la suspensión de los efectos de la Resolución 2590 mediante la solicitud de una medida cautelar, al amparo del artículo 41 de la Decisión 425³⁵. Al respecto, sostuvo que la ejecución y aplicación inmediata de dicha Resolución podría ocasionar perjuicios irreparables o de difícil reparación vinculados a la seguridad nacional, el control fronterizo y la lucha contra la delincuencia organizada transnacional en la frontera norte ecuatoriana.
- [246] Respecto al *fumus boni iuris* o la apariencia de buen derecho, para la República del Ecuador, los alegados vicios sustanciales se encontrarían en el párrafo [166] de la Resolución 2590, correspondiendo aplicar la Decisión 425.
- [247] Para la República del Ecuador, la apariencia de buen derecho se refuerza por la consistencia jurisprudencial de los precedentes invocados en los siguientes procesos: Procesos 01-AN-2014, 02-AN-98, 02-AN-2020, 01-AN-2022, 25-AI-99, 46-AI-99, 129-IP-2012, 03-AI-2006, 22-IP-2014, 118-AI-2003, 3-AI-96 y 3-AI-97 del TJCAN, y por las Resoluciones 1622, 2002 y 2017 de la SGCAN.
- [248] Respecto al *Periculum in mora* argumentan que, la demora en la suspensión del acto produciría efectos irreversibles sobre bienes jurídicos no fungibles — seguridad nacional, orden público fronterizo, integridad institucional del control aduanero, vida y salud de las personas residentes en la frontera norte.

³⁵ Artículo 41 de la Decisión 425.- El ejercicio de un recurso no suspenderá la ejecución del acto impugnado, salvo disposición expresa en contrario. Sin embargo, de oficio o a petición del interesado, el Secretario General podrá disponer mediante auto la suspensión de los efectos del acto recurrido, mientras dure el procedimiento, cuando su ejecución pueda causar un perjuicio irreparable o de difícil reparación al interesado, no subsanable por la Resolución definitiva o si el recurso se fundamenta en la nulidad de pleno derecho del acto. Cuando sea necesario y se trate de personas naturales o jurídicas, el Secretario General podrá imponer en el mismo auto a la parte solicitante la presentación de una caución, como condición para la suspensión del acto.

- **Análisis de la SGCAN**

- [249] De conformidad con el artículo 41 de la Decisión 425, la interposición del Recurso de Reconsideración no suspende la ejecución del acto impugnado. No obstante, la Secretaría General podrá disponer la suspensión de sus efectos cuando su ejecución pudiera causar perjuicios irreparables o de difícil reparación, o cuando el recurso se fundamente en la nulidad de pleno derecho del acto recurrido.
- [250] Respecto al ***fumus boni iuris***, la alegación de la República del Ecuador sobre la supuesta falta de competencia material de la SGCAN no se sostiene, pues la propia Resolución 2590 analizó y delimitó claramente que el régimen aplicable es el de tránsito aduanero internacional, lo cual no excluye la competencia de la Secretaría General para evaluar restricciones al comercio intracomunitario. La apariencia de buen derecho no puede fundarse en una interpretación parcial de un párrafo, ni en precedentes que no guardan relación directa con la naturaleza de la medida impugnada.
- [251] Respecto al ***Periculum in mora***, los perjuicios alegados (seguridad nacional, orden público, etc.) carecen de prueba concreta que los vincule directamente con la ejecución de la Resolución 2590. En este sentido, la SGCAN ya constató que las amenazas documentadas se relacionan con pasos no autorizados, no con el tránsito regular por el CEBAF San Miguel. Por tanto, no existe un riesgo irreparable derivado de la aplicación de la Resolución, sino una invocación genérica de peligros que no cumplen el estándar de inmediatez y causalidad exigido por el artículo 41 de la Decisión 425.
- [252] Adicionalmente, considerando que la suspensión cautelar de una Resolución comunitaria es una medida excepcional que exige demostrar que no existen alternativas menos gravosas. Se reitera que la República del Ecuador no acreditó que los objetivos de seguridad fronteriza no puedan alcanzarse mediante controles coordinados en pasos no autorizados o mediante mecanismos binacionales de vigilancia. La medida cautelar solicitada, al suspender los efectos de la Resolución, afectaría directamente la eficacia del Programa de Liberación y el principio de primacía del derecho comunitario.
- [253] En consecuencia, esta SGCAN considera que no se ha acreditado la concurrencia de las causales previstas en el artículo 41 de la Decisión 425 para disponer la suspensión de los efectos de la Resolución 2590. Por tanto, corresponde desestimar la solicitud cautelar formulada por la República del Ecuador.
- [254] Que, por lo anteriormente expuesto, la Secretaría General de la Comunidad Andina:

RESUELVE:

Artículo Único.- Declarar infundado el Recurso de Reconsideración interpuesto por la República del Ecuador contra la Resolución 2590, de 14 de mayo de 2026, expedida por la SGCAN y, en consecuencia, ratificar dicho acto administrativo en todos sus extremos.

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

Dada en la ciudad de Lima, Perú, a los 06 días del mes de julio del año dos mil veintiséis.

Gonzalo Gutiérrez Reinel
Embajador
Secretario General

