



RESOLUCIÓN N° 2581

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

LA SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA,

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

CONSIDERANDO:

1. ANTECEDENTES

- [1] Que, la República de Colombia mediante Radicado N.º 2-2026-003208 de fecha 06 de febrero de 2026, recibido en la Secretaría General de la Comunidad Andina (en adelante, **SGCAN**) el 09 de febrero de 2026, solicitó el inicio de un procedimiento de investigación a fin de calificar como restricción la medida adoptada por la República del Ecuador contra las exportaciones colombianas (en adelante, **la solicitud**), que consiste en habilitar el paso internacional de Rumichaca como la única vía para la importación de mercancías de procedencia u origen colombiana (en adelante, **la medida**). A juicio de la República de Colombia esta medida sería contraria a los artículos 1, 2, 72, 73, 76, 77 y 139 del Acuerdo de Cartagena.
- [2] Que, el 16 de febrero de 2026 mediante comunicación N.º SG/E/DS/267/2026, la SGCAN con fundamento en lo previsto en el Capítulo VI “Programa de Liberación” del Acuerdo de Cartagena y en lo dispuesto en la Decisión 425 “Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General de la Comunidad Andina” (en adelante, **la Decisión 425**), admitió a trámite la solicitud presentada por la República de Colombia y, en consecuencia, dispuso el inicio del procedimiento de investigación correspondiente.

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

- [10] Que, el 20 de marzo de 2026, mediante Radicado No. 2-2026-008261, la República de Colombia solicitó que se aplacen las visitas de verificación a una fecha posterior a la del 13 de abril del año en curso.
- [11] Que, el 20 de marzo de 2026, mediante comunicación N.º SG/E/DS/660/2026, la SGCAN informó a la República de Colombia que, en atención a los plazos perentorios del procedimiento de investigación en curso, era esencial cumplir con las fechas previstas dentro del cronograma. En ese sentido solicitó reconsiderar el aplazamiento requerido.
- [12] Que, el 21 de marzo de 2026, en el marco de las actividades programadas por el Viceministerio de Comercio Exterior de la República del Ecuador, funcionarios de la SGCAN realizaron la visita de inspección y verificación en el puente internacional de Rumichaca, ubicado en la provincia de Carchi, República del Ecuador. El encuentro estuvo presidido por autoridades del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (**en adelante, SENA**) y representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Producción, Comercio Exterior e Inversiones de dicho País Miembro. Asimismo, durante la jornada, los funcionarios sostuvieron un encuentro con representantes del sector de transporte y gremios¹ de comercio fronterizo de ambos países.
- [13] Que, el 24 de marzo de 2026, los funcionarios de la SGCAN asistieron en la ciudad de Quito, República del Ecuador, a la reunión programada con autoridades del Viceministerio de Comercio Exterior, Ministerio de Defensa, Ministerio de Relaciones Exteriores y el SENA. En dicha reunión se informó a la República del Ecuador sobre las actuaciones y actividades desarrolladas en el marco de las visitas de verificación.
- [14] Que, el 24 de marzo de 2026, la Cámara de Comercio de Ipiales remitió por correo electrónico a la SGCAN² los siguientes documentos:
- Informe Técnico: Afectaciones socioeconómicas por el cierre del puente internacional San Miguel, de la Secretaría de Productividad y Competitividad de la Gobernación de Putumayo, de fecha 12 de marzo de 2026.³
 - Diagnóstico estadístico y económico del comercio exterior ante la medida arancelaria del 30% en la frontera colombo-ecuatoriana, de la Cámara de Comercio de Ipiales, de febrero de 2026.⁴
 - Diagnóstico estadístico de los diferentes sectores económicos del Municipio de Ipiales ante la medida arancelaria del 30% a las exportaciones colombianas por parte del Ecuador, de la Cooperación

¹ Véase Folio 805 del expediente DGCOMREST/001/2026.

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

³ Ver Folios 682 a 696 del expediente DGCOMREST/001/2026, bajo archivo denominado Anexo 1. INFORME EJECUTIVO CIERRE FRONTERIZO PUENTE INTERNACIONAL 15-MARZO-2026.

⁴ Ver Folios 697 a 731 del expediente DGCOMREST/001/2026, bajo archivo denominado Anexo 3.

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

- [15] Que, el 31 de marzo de 2026, mediante Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0040-O, la República del Ecuador remitió su respuesta a la solicitud presentada por la República de Colombia, junto con la información correspondiente. Asimismo, solicitó que se otorgue tratamiento confidencial a la información identificada dentro del informe y sus anexos, conforme los artículos 19 y 20 de la Decisión 425.
- [16] Que, el 01 de abril de 2026, mediante comunicación N.º SG/E/DGCOM/620/2026, la SGCAN solicitó a la República del Ecuador que, en cuanto a la solicitud de tratamiento de confidencialidad, se autorice el uso de la información contenida en el Informe No. PN-SCG-CEO-2026-082-INF o, de ser el caso, que se remita dicha información reformulada conforme a las recomendaciones señaladas, a fin de asegurar el tratamiento de confidencialidad pertinente.
- [17] Que, el 02 de abril de 2026 mediante Oficio N.º MPCEI-VCE-2026-0042-O, recibido en la SGCAN el 06 de abril de 2026, la República del Ecuador, en atención a la comunicación N.º SG/E/DGCOM/620/2026 de la SGCAN, dio respuesta sobre la información confidencial contenida en el Informe No. PN-SCG-CEO-2026-081-INF.
- [18] Que, el 07 de abril de 2026, mediante comunicación N.º SG/E/DGCOM/642/2026, la SGCAN solicitó a la República del Ecuador que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 20 de la Decisión 425, especifique cuáles documentos o anexos de la información remitida en el Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0040-O debían ser objeto de evaluación para conferir el carácter de confidencialidad. Asimismo, se solicitó que se proporcione un resumen no confidencial o versión pública de todos los elementos a ser sometidos para su consideración.
- [19] Que, el 07 de abril de 2026 mediante Oficio N.º MPCEI-VCE-2026-0044-O, recibido en la SGCAN el 08 de abril de 2026, la República del Ecuador, en atención a la comunicación N.º SG/E/DGCOM/620/2026 de la SGCAN, remitió su versión no confidencial de la información proporcionada mediante Oficio N.º MPCEI-VCE-2026-0040-O.
- [20] Que, el 13 de abril de 2026, mediante comunicación N.º SG/E/DGCOM/692/2026, la SGCAN informó a la República del Ecuador, en atención a los Oficios Nro. MPCEI-VCE-2026-0042-O y Nro. MPCEI-VCE-2026-0044-O, que no se acreditó la presentación de un resumen no confidencial del Informe No. PN-SCG-CEO-2026-081-INF, por lo que, conforme a lo dispuesto en los artículos 20 y 27 de la Decisión 425 dicho documento no sería considerado en el análisis del presente caso. Asimismo, en dicha comunicación se notificó la apertura de un anexo

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

confidencial al expediente, de conformidad con el artículo 20 antes mencionado. En la misma fecha, mediante comunicaciones N.º SG/E/DGCOM/693/2026 y N.º SG/E/DGCOM/694/2026, la SGCAN corrió traslado a los Países Miembros de la respuesta brindada a la República del Ecuador.

- [21] Que, el 15 de abril de 2026, mediante comunicaciones N.º SG/E/DGCOM/729/2026, N.º SG/E/DGCOM/730/2026, y SG/E/DGCOM/731/2026, la SGCAN puso en conocimiento de la República de Colombia, la República del Ecuador, y de los demás Países Miembros, que, en virtud a la excepcional complejidad del caso, la abundante información recopilada durante la investigación y los escritos presentados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Decisión 425, decidió ampliar el plazo para resolver el expediente en diez (10) días hábiles adicionales.
- [22] Que, mediante correo electrónico de fecha 17 de abril de 2026⁶, la República de Colombia solicitó a la SGCAN la remisión de las actas correspondientes a las visitas de verificación realizadas por la SGCAN.
- [23] Que, el 22 de abril de 2026, mediante comunicaciones N.º SG/E/DGCOM/780/2026 y N.º SG/E/DGCOM/781/2026, la SGCAN corrió traslado de las actas de verificación y de los reportes de visita a la República de Colombia y a los demás Países Miembros.
- [24] Que, el 28 de abril de 2026, mediante el Radicado N.º 2-2026-012119, la República de Colombia remitió a la SGCAN su pronunciamiento sobre el informe técnico-jurídico presentado por la República del Ecuador en el marco del expediente DGCOM/REST/001/2026, en respuesta a la solicitud de calificación de restricción formulada por dicho país.
- [25] Que, el 29 de abril de 2026, mediante comunicaciones N.º SG/E/DGCOM/884/2026 N.º SG/E/DGCOM/885/2026 y N.º SG/E/DGCOM/886/2026, la SGCAN acusó recibo y corrió traslado del pronunciamiento de la República de Colombia a los Países Miembros.

2. SOBRE LA SOLICITUD PRESENTADA POR LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

- [26] La República de Colombia, mediante Radicado N.º 2-2026-003208, recibido por la SGCAN el 09 de febrero del 2026, solicitó a este órgano comunitario calificar como restricción, la medida adoptada por la República del Ecuador mediante Nota Verbal N.º MREMH/MREMH/2025/0020/N, de fecha 24 de diciembre de 2025, consistente en la habilitación del paso internacional ubicado en Rumichaca, como único paso internacional entre ambos países.

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

[27] De acuerdo con la República de Colombia, la medida calificaría como una restricción en los términos del artículo 73, siendo contraria a lo estipulado en los artículos 72 y 77 del Acuerdo de Cartagena.

[28] Conforme a la solicitud presentada por la República de Colombia, la medida adoptada por la República del Ecuador:

“(...) impide de manera tajante y absoluta la importación en Ecuador de las mercancías provenientes de Colombia a través de cualquier paso fronterizo, al habilitar únicamente el tránsito internacional a través del paso internacional Rumichaca (...), lo que constituyen restricciones en contravención con el propósito del Programa de Liberación en el artículo 72 del AC⁴, y del compromiso asumido por los Países Miembros en el artículo 77.

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

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

“(...) en atención a decisiones adoptadas por autoridades competentes del Estado ecuatoriano y considerando razones de seguridad”, sin brindar justificación alguna, ni remitir a otro documento o fuente que explique las razones que motivaron la medida, y que puedan evidenciar los requisitos concurrentes identificados por el TJCA para que la medida sea viable en el marco comunitario, a saber, que esté motivada por una de las causales taxativas del artículo 73, que sea idónea para atender esa causal, que sea además proporcional y no sea discriminatoria.”⁸

[30] Asimismo, la República de Colombia señala que la medida adoptada por la República del Ecuador estaría incumpliendo los artículos 72 y 76 del Acuerdo de Cartagena, al imponer unilateralmente restricciones injustificadas a la importación de mercancías colombianas a través de la frontera.

[31] En complemento, la República de Colombia manifiesta que las medidas adoptadas por la República del Ecuador constituyen una vulneración de los artículos 1 y 2 del Acuerdo de Cartagena, ya que dicho país no estaría comerciando en condiciones de equidad y solidaridad frente a los demás Países Miembros, lo que implicaría una afectación a los principios de reciprocidad y solidaridad consagrados en dicho Acuerdo.

[32] Por último, la República de Colombia señala que la medida aplicada incumple el artículo 139 del Acuerdo de Cartagena, sobre el principio de Nación Más Favorecida.

⁷ Véase Folio 17 del expediente DGCOMREST/001/2026.

⁸ Véase Folios 17 y 18 del expediente DGCOMREST/001/2026.

[33] Adjunto a la solicitud, la República de Colombia presenta los siguientes documentos anexos:

- Nota Verbal Nro. MREH/MREH/2025/0020/N. del 24 de diciembre de 2025.
- Nota Verbal número MREMH-SSRV-2026-0001 N del 1º de enero de 2026
- Nomenclatura común de designación y codificación de mercancías de los Países Miembros de la Comunidad Andina denominada “NANDINA” (Decisión 885)

3. RESPUESTA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

[34] La República del Ecuador, mediante Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0040-O, recibido en la SGCAN el 31 de marzo del 2026, remitió su respuesta⁹ a la solicitud presentada por la República de Colombia.

[35] La respuesta presentada por la República del Ecuador se resume en lo siguiente:

[36] La medida adoptada no constituye una restricción al comercio intracomunitario, sino una canalización operativa del ingreso de mercancías a través de un paso fronterizo habilitado (Rumichaca), manteniéndose abierto el comercio con la República de Colombia:

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

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

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

⁹ Véanse Folios 519 - 552 del expediente DGCOMREST/001/2026.

¹⁰ Véase Folio 529 del expediente DGCOMREST/001/2026.

¹¹ Véase Folio 530 del expediente DGCOMREST/001/2026.

[38] La medida se sustenta en evidencia objetiva y verificable, que demuestra un contexto crítico en la frontera norte caracterizado por¹²:

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

[39] La medida cumple con el test de legalidad desarrollado por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, al satisfacer de manera concurrente los criterios¹³ de:

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

[40] La concentración del tránsito en un único corredor internacional incrementa la trazabilidad del flujo comercial en un escenario de alta porosidad fronteriza, en línea con la Decisión 502¹⁴:

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

[41] La habilitación controlada del paso San Miguel para el transporte de crudo colombiano constituye una excepción favorable, que flexibiliza la medida general, garantizando la continuidad de un flujo específico de interés económico¹⁵.

“La propia solicitud colombiana transcribe que las autoridades ecuatorianas “han autorizado de manera excepcional la habilitación

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

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

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

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

controlada del paso fronterizo CEBAF San Miguel, con el objetivo exclusivo de garantizar la continuidad del transporte de crudo colombiano hacia la Estación de Bombeo Amazonas”, adjuntando un listado de personas y vehículos autorizados. Es decir, nos encontramos ante una apertura excepcional y controlada en favor de una operación específica de interés para Colombia, no ante un nuevo cierre”. [sic]

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

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

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

- Las notas verbales cumplen una función de notificación diplomática; y¹⁷
- La justificación técnica se desarrolla dentro del procedimiento ante la SGCAN, conforme a la Decisión 425¹⁸.

- [44] El Programa de Liberación del Acuerdo de Cartagena no tiene carácter absoluto, debiendo interpretarse sistemáticamente con sus excepciones, particularmente aquellas relativas a seguridad y protección de bienes jurídicos superiores¹⁹.

- La medida no constituye una restricción encubierta ni un mecanismo proteccionista, sino una respuesta estatal legítima frente a riesgos reales que afectan la seguridad nacional y el control aduanero.
- La controversia debe analizarse en un contexto integral, donde la facilitación del comercio es compatible con la necesidad de garantizar condiciones mínimas de seguridad, orden y control en zonas fronterizas de alta vulnerabilidad.
- La República del Ecuador manifiesta que la República de Colombia describe una reordenación del canal de ingreso, en

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

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

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

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

lugar de acreditar una restricción comercial sustantiva en sentido comunitario, ello porque este país identificó como afectadas, prácticamente todas las mercancías de la NANDINA, sin desarrollar una demostración concreta, producto por producto, de impedimento real de acceso al mercado ecuatoriano.

[45] Con base en los elementos expuestos, la República del Ecuador solicitó a la SGCAN que la medida comunicada mediante Nota Verbal Nro. MREMH/MREMH/2025/0020/N de 24 de diciembre de 2025, no sea calificada como una restricción al comercio intrasubregional, en los términos del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena.

[46] Entre la documentación presentada por la República del Ecuador se encuentran los siguientes documentos:

- Informe técnico justificativo de la República del Ecuador dentro del expediente EXP.DGCOM/REST/001/2026, en respuesta a la solicitud de calificación de restricción presentada por la República de Colombia y al requerimiento de información formulado por la Secretaría General de la Comunidad Andina.
- Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0014-O, de fecha 28 de febrero de 2026, mediante el cual el Viceministerio de Comercio Exterior del Ecuador solicita al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana la remisión de información y documentación de sustento, a fin de atender la solicitud de información formulada por la SGCAN en el marco del Expediente EXP.DGCOM/REST/001/2026.
- Oficio Nro. MREMH-VRE-2026-0032-O, de fecha 04 de marzo de 2026, mediante el cual el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador remite al Viceministerio de Comercio Exterior documentación e información de sustento —incluyendo notas verbales, oficios interinstitucionales y documentos de coordinación bilateral con la República de Colombia— a fin de atender el requerimiento formulado por la SGCAN en el marco del Expediente EXP.DGCOM/REST/001/2026.
- Nota Verbal Nro. MREMH/MREMH/2025/0020/N, de fecha 24 de diciembre de 2025, mediante la cual el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador comunica a la Embajada de la República de Colombia, la adopción de la medida que habilita el paso internacional de Rumichaca como único punto de ingreso para el comercio bilateral.

- Base de Datos Operación Ecuador.xlsx - Listados de conductores y vehículos autorizados para las operaciones OCP
- Nota Verbal N.º MREMH-SSRV-2026-0001-N, de fecha 1 de enero de 2026, mediante la cual el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador informa a la Embajada de la República de Colombia sobre la habilitación de condiciones específicas de tránsito en el paso fronterizo CEBAF San Miguel.
- Boletín de prensa de fecha 6 de febrero de 2026, emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador, relativo a la reunión de Cancilleres y autoridades de los dos países.
- Boletín de prensa emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador, relativo a la reunión ministerial ecuatoriano–colombiana, en el que se expone la posición de la República del Ecuador respecto de los temas abordados en dicho encuentro.
- Certificación documental de fecha 4 de marzo de 2026, emitida por la Dirección de Gestión Documental y Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador, de la digitalización y resguardo del expediente denominado “Situación Ecuador–Colombia” en el archivo institucional correspondiente.
- Oficio N.º MREMH-MREMH-2026-0501-OF, de fecha 6 de marzo de 2026, mediante el cual el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador remite al Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones información adicional en atención a los requerimientos formulados en el marco de los expedientes EXP.DGCOM/REST/001/2026 y EXP.DGCOM/REST/002/2026²⁰.
- Certificación documental de fecha 5 de marzo de 2026, emitida por la Dirección de Gestión Documental y Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador, de la digitalización de documentos correspondientes al expediente “Situación Ecuador–Colombia” y su resguardo en el archivo institucional.
- Documento denominado “Resumen integral de los documentos certificados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador”,

²⁰ El EXP.DGCOMREST/002/2026 es materia de otro procedimiento a cargo de la Secretaría General y no forma parte del presente procedimiento.

elaborado por el Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones, mediante el cual se sistematiza la documentación certificada correspondiente al expediente “Situación Ecuador–Colombia”, en el marco del Expediente N.º EXP.DGCOM/REST/001/2026.

- Información estadística de las importaciones ecuatorianas procedentes u originarias de la República de Colombia para el periodo comprendido entre 2024 y febrero de 2026, desagregada por aduana de ingreso, partida y subpartida arancelaria, valor CIF, peso neto, valor del flete y valor del seguro.
- Oficio N.º MPCEI-VCE-2026-0044-O, de fecha 7 de abril de 2026, mediante el cual el Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones de la República del Ecuador remite a la SGCAN el resumen no confidencial de la información previamente proporcionada en el marco del Expediente N.º EXP.DGCOM/REST/001/2026.

4. INFORMACIÓN DE LOS PAÍSES MIEMBROS

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

5. MEDIDA OBJETO DE ANÁLISIS

[48] La medida denunciada por la República de Colombia corresponde a la contenida en la Nota Verbal N.º MREMH/MREMH/2025/0020/N²¹, de fecha 24 de diciembre de 2025, mediante la cual el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador comunicó a la Embajada de la República de Colombia, la decisión de habilitar el paso internacional de Rumichaca como único punto autorizado para el ingreso de mercancías entre ambos países. En dicha comunicación se establece lo siguiente:

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

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

paso internacional entre ambos países.” (Resaltado fuera del texto).

- [49] Es importante señalar que, si bien la República del Ecuador en la Nota Verbal N.º MREMH/MREMH/2025/0020/N no alude a algún criterio de procedencia u origen específico de las mercancías que utilizarán el único paso internacional autorizado, en su respuesta a la solicitud presentada por la República de Colombia²² se señaló lo siguiente:

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

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

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

- [52] Lo anterior se verifica en la Nota Verbal N.º MREMH-SSRV-2026-0001-N²³, en la cual se establece lo siguiente:

“Al respecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana – Subsecretaría de Soberanía y Relaciones Vecinales – tiene a honra informar que las autoridades competentes del Estado ecuatoriano han autorizado de manera excepcional la habilitación controlada del paso fronterizo CEBAF San Miguel, con el objetivo exclusivo de garantizar la continuidad del transporte de crudo colombiano hacia la Estación de Bombeo Amazonas, ubicada en la ciudad de Lago Agrio. Se adjunta el listado de personas y vehículos debidamente autorizados para el ingreso y posterior salida de territorio ecuatoriano.”

- [53] De lo expuesto en el acápite anterior se desprende que la medida adoptada por la República del Ecuador se aplica al ingreso de mercancías por vía terrestre procedentes u originarias de la República de Colombia,

²² Véase Folio 521 del expediente DGCOM/REST/001/2026

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

canalizando dicho tránsito exclusivamente a través del paso internacional de Rumichaca. No obstante, se establece una excepción específica para el transporte de crudo colombiano, cuya circulación ha sido autorizada de manera excepcional a través del paso fronterizo CEBAF San Miguel, bajo condiciones de control previamente definidas.

6. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

6.1. SOBRE EL PROGRAMA DE LIBERACIÓN

[54] La Comunidad Andina, integrada por el Estado Plurinacional de Bolivia, la República de Colombia, la República del Ecuador y la República del Perú, es un acuerdo de integración subregional con más de 56 años de existencia, cuyos objetivos tienen por finalidad procurar el mejoramiento de la calidad de vida de la población andina (inciso 3 del artículo 1 del Acuerdo de Cartagena).

[55] Para el logro de sus objetivos, el artículo 3 del Tratado Fundacional dispone que se emplearán como mecanismos y medidas, entre otros, un Programa de Liberación del intercambio comercial.

[56] Sobre el particular, es importante traer a colación lo señalado por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (en adelante, **TJCAN**) en la sentencia del Proceso 02-AI-2020, publicado en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N.º 5250, cuando resalta la importancia del Programa de Liberación:

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

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

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

[57] Asimismo, en su sentencia del Proceso 01-AN-2014²⁴, ese Honorable Tribunal añadió:

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

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

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

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

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

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

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

“Un obstáculo o impedimento a la importación libre de mercancías que se salga del objeto específico de las medidas de excepción, dirigiéndose a imposibilitar injustificadamente la importación de un

²⁴ Respecto del Programa de Liberación y el Proceso de Integración Subregional Andino.

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

determinado producto o de hacer la importación más difícil o más costosa, puede reunir las características de restricción al comercio, y más aún cuando una medida tiene carácter discriminatorio (...).
(Subrayado fuera del texto.)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. NORMAS APLICABLES

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

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

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

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

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

- a) Protección de la moralidad pública;*
- b) Aplicación de leyes y reglamentos de seguridad;*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- [74] Ello es así dado que las restricciones constituyen obstáculos que inciden, dificultan o encarecen las importaciones de origen de los Países Miembros teniendo repercusiones económicas en el comercio internacional de mercancías, modificando el volumen de las transacciones, precios o ambas cosas²⁷. Por este motivo el referido artículo 77 del Acuerdo de Cartagena obliga a los Países Miembros a abstenerse de introducir «restricciones de todo orden» y aquellas que no deben considerarse comprendidas de ese concepto (Baldeón, 2024).
- [75] En ese sentido, corresponde a la SGCAN determinar, en el marco de sus competencias, la respectiva calificación.

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

- [76] La jurisprudencia del TJCAN constituye una fuente esencial e ineludible para la interpretación del ordenamiento jurídico comunitario, particularmente en lo relativo al alcance del Programa de Liberación y la identificación de las restricciones al comercio intracomunitario. En este contexto, los diversos pronunciamientos emitidos por el TJCAN han permitido delimitar qué medidas pueden ser calificadas como restricciones de todo orden y bajo qué supuestos pueden considerarse justificadas. Dichos criterios jurisprudenciales resultan relevantes para el análisis del presente procedimiento.
- [77] En ese orden se abordarán los criterios utilizados por el TJCAN para la calificación de restricciones en los Procesos 118-AI-2003, 02-AN-98, 3-AI-97 y 01-AN-2014.

8. ANÁLISIS DE LA SGCAN

8.1. Sobre los efectos de la medida

- [78] Corresponde a esta Secretaría General analizar los efectos derivados de la implementación de la medida adoptada por la República del Ecuador, a fin de evaluar su incidencia sobre el comercio fronterizo con la República de Colombia. Dicho análisis, con base en los elementos recabados en el transcurso de la investigación, permitirá determinar si la medida en cuestión

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

configura una restricción al comercio intracomunitario andino, en los términos del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena.

8.1.1. Argumento de la República de Colombia

[79] De acuerdo con la solicitud presentada por la República de Colombia, la medida impediría la importación de mercancías procedentes u originarias del país a través de cualquier paso fronterizo al habilitar únicamente el tránsito internacional a través del paso internacional Rumichaca²⁸.

8.1.2. Argumento de la República del Ecuador

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

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

8.1.3. Análisis de la SGCAN

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

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

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

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

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

²⁸ Véase folio 17 del expediente DGCOMREST/001/2026.

²⁹ Véase folio 529 del expediente DGCOMREST/001/2026.

- [83] De la Tabla N.º1 se verifica que existen dos (2) pasos fronterizos autorizados para el comercio, el Centro Binacional de Atención en Frontera CEBAF San Miguel, situado en la provincia de Sucumbíos, y el puesto de control aduanero ubicado en el puente internacional Rumichaca, de la ciudad de Tulcán, ubicada en la provincia del Carchi, República del Ecuador.
- [84] En consecuencia, corresponde analizar cuál es el volumen de entrada de mercancías a través de ambos pasos fronterizos. Para efectos del presente análisis, se ha priorizado el uso del volumen de importaciones (expresado en kilogramos), en tanto este indicador permite captar de manera directa las variaciones en los flujos físicos de mercancías entre los distintos puntos de ingreso fronterizo.
- [85] A diferencia del valor de las importaciones, el cual puede verse influenciado por factores exógenos como fluctuaciones de precios internacionales, variaciones en los costos de flete y seguro, o cambios en la composición de los bienes importados, el volumen constituye un indicador más robusto para identificar alteraciones en la dinámica real del comercio.
- [86] En ese sentido, el análisis en términos de volumen permite aislar con mayor precisión los efectos derivados de la medida objeto de investigación, particularmente en lo relativo a la continuidad, reducción o interrupción de los flujos comerciales a través de los pasos fronterizos habilitados.
- [87] Es así como, a continuación, se muestra el nivel de participación de los diferentes puntos de acceso de mercancías procedentes u originarias de la República de Colombia para el periodo comprendido entre enero de 2024 a febrero 2026, en términos acumulados.

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

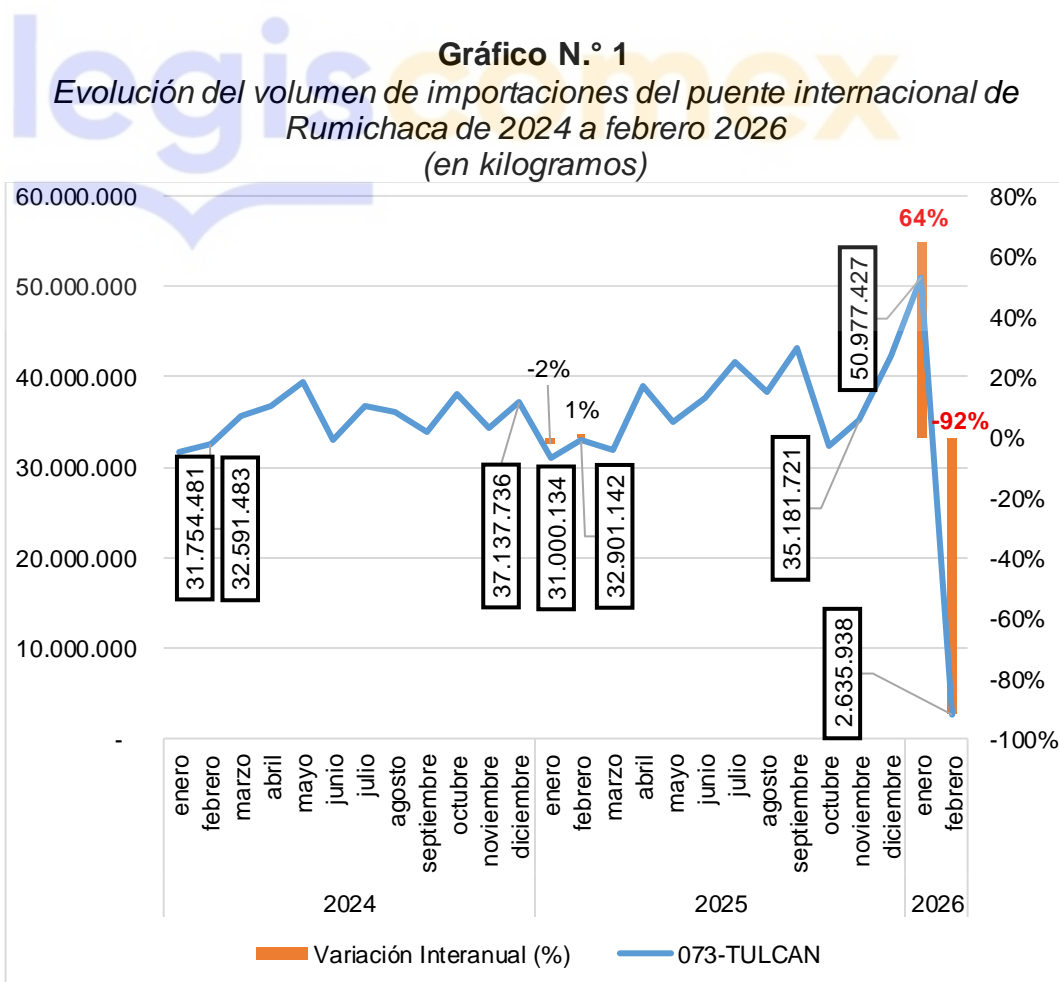
Aduana de ingreso	Volumen de Importación (Kg)	Participación (%)
073-Tulcan	919,347,031	62%
028-Guayaquil – Marítimo	525,302,006	36%
037-Manta	17,178,026	1.2%
055-Quito	8,349,122	0.6%
145-Cebaf San Miguel	6,149,791	0.42%
019-Guayaquil – Aéreo	639,206	0.04%
082-Huaquillas	193,580	0.01%
046-Esmeraldas	146,970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

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

[88] De la Tabla N.º2 se observa que el 62% de las mercancías de origen colombiano ingresa por el puente internacional de Rumichaca, consolidándose como el principal punto terrestre de comercio entre la República de Colombia y la República del Ecuador, con un ingreso acumulado de 919,347,031 kilogramos durante el periodo 2024 a febrero de 2026.

[89] En segundo lugar, se ubica la aduana de Guayaquil, por vía marítima, que concentra el 36% de las importaciones, con un ingreso acumulado de 525,302,006 kilogramos en el periodo 2024 a febrero de 2026. Mientras que el ingreso por el CEBAF San Miguel representa el 0.42%, con un ingreso acumulado de 6,149,791 kilogramos durante el periodo 2024 a febrero de 2026.

[90] En cuanto al volumen de las importaciones corresponde profundizar el análisis con el histórico mensual de los puntos de acceso terrestre. En ese sentido, a continuación, el Gráfico N.º1 muestra la evolución de las importaciones según volumen, del puesto de control aduanero puente internacional de Rumichaca.



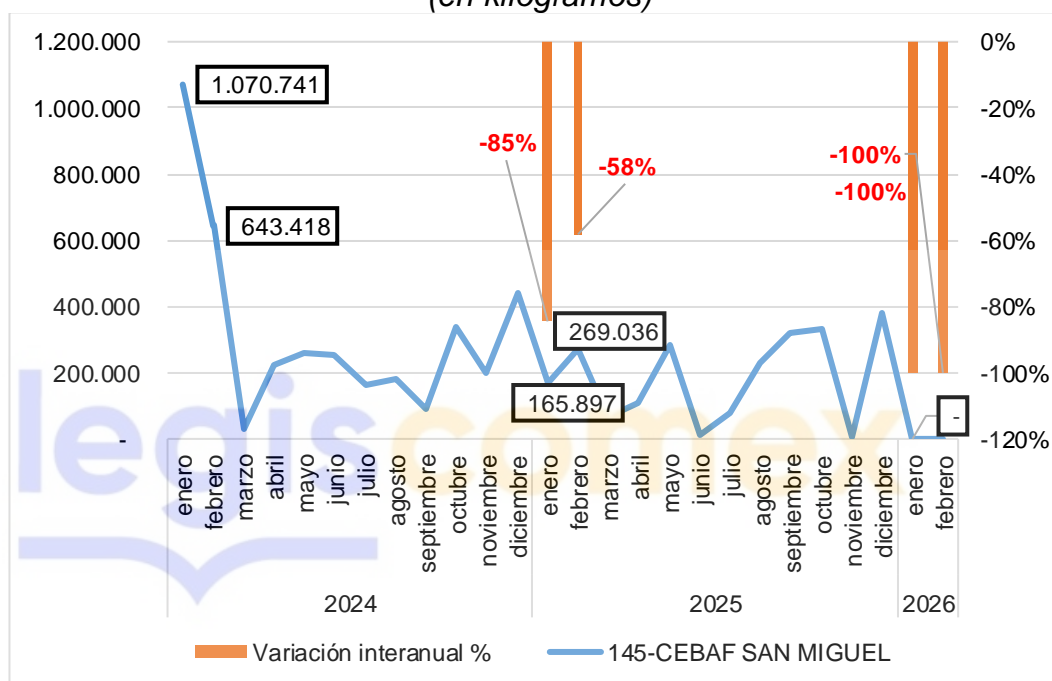
- [91] Del Gráfico N.º1 se observa la variación interanual del volumen de las importaciones correspondientes a los meses de enero y febrero para los periodos 2024–2025 y 2025–2026. En ese sentido, para el mes de enero, las importaciones registraron una disminución del 2% en 2025 respecto a 2024, mientras que en 2026 se observa un incremento del 64% respecto a 2025. En cuanto al mes de febrero, se evidencia un aumento del 1% entre 2024 y 2025; sin embargo, en 2026 se registra una caída del 92% respecto a 2025.
- [92] Resulta pertinente analizar la variación interanual en atención al contexto particular que atravesó la zona del Carchi durante los meses de enero y febrero. En ese sentido, conviene destacar que, durante dicho periodo de 2026, se produjeron dos eventos relevantes que incidieron de manera significativa en la dinámica del flujo comercial: (i) la implementación de la tasa de seguridad nacional del 30%, aplicable a las mercancías procedentes u originarias de la República de Colombia; y (ii) la canalización del ingreso de mercancías a través del único paso internacional habilitado, correspondiente al puente de Rumichaca.
- [93] En relación con el primer elemento, la información recopilada por la SGCAN durante las visitas de verificación realizadas en el puente internacional de Rumichaca, permite advertir que la sola expectativa de implementación de la medida generó un incremento sustancial de las importaciones previo a su entrada en vigor³⁰:
- “Se reportó que, previo a la entrada en vigencia de la medida, se produjo un incremento atípico de las operaciones comerciales, concentrado en los últimos días del mes de enero de 2026, como resultado de la anticipación de los operadores económicos para evitar los efectos de la medida.”*
- [94] En efecto, el anuncio de la aplicación de la tasa de seguridad fue efectuado públicamente el 21 de enero de 2026³¹ comunicando la imposición de una tasa del 30% a las importaciones procedentes u originarias de la República de Colombia. Posteriormente, dicha medida fue formalizada mediante la Resolución N.º SENAE-SENAE-2026-0006-RE, de fecha 24 de enero de 2026, tomando en consideración el inicio de su aplicación a partir del 1 de febrero del presente año.
- [95] En este contexto, se observa que los operadores económicos, ante la inminencia de la entrada en vigor de la medida, adelantaron el envío de mercancías con el propósito de evitar los mayores costos asociados a su aplicación, generándose así un incremento atípico en el volumen de importaciones durante los días previos a su implementación.

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

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

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

Gráfico N.º 2
Evolución del volumen de importaciones del puesto fronterizo CEBAF – San Miguel de 2024 a febrero 2026 (en kilogramos)



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

[97] Del Gráfico N.º 2 se observa que las importaciones que ingresaban a través del paso fronterizo CEBAF San Miguel presentaron un comportamiento volátil durante el periodo analizado. En particular, la variación interanual para el mes de enero muestra una caída del 85% entre 2024 y 2025, seguida de una reducción del 100% entre 2025 y 2026, lo que evidencia la interrupción total del flujo comercial por dicho punto de ingreso. En cuanto al mes de febrero, se registra una disminución del 58% entre 2024 y 2025 y, posteriormente, una caída del 100% en 2026, consistente con los efectos de la medida adoptada por la República del Ecuador.

[98] De la evidencia económica analizada se desprende que, si bien la medida adoptada por la República del Ecuador no prohíbe formalmente las importaciones procedentes u originarias de la República de Colombia, sí genera efectos restrictivos en los términos desarrollados por la jurisprudencia del TJCAN, al implicar que la medida dificulta y hace más

onerosa la operación de importación de productos procedentes u originarios de la República de Colombia ³².

- [99] En particular, la canalización del ingreso de mercancías a través de un único paso habilitado implica la inexistencia de rutas alternativas de acceso, lo que queda evidenciado con la reducción del 100% del flujo comercial por el CEBAF San Miguel.
- [100] Con el propósito de profundizar el análisis sobre los efectos de la medida, resulta pertinente examinar el comportamiento de las principales subpartidas arancelarias³³ que ingresaron a través del paso fronterizo CEBAF San Miguel durante el periodo 2024–2025, a fin de contrastarlas con los registros de importación correspondientes a los meses de enero y febrero de 2026 en el paso internacional de Rumichaca. Este ejercicio, permitirá verificar si dichas mercancías fueron efectivamente reencauzadas a través del paso habilitado o, por el contrario, dejaron de registrarse operaciones de importación.
- [101] La siguiente tabla presenta el registro de las principales mercancías, según subpartida arancelaria NANDINA, que ingresaron durante el periodo 2024–2025. A efectos del presente análisis, se consideraron únicamente aquellas subpartidas que registraron operaciones de importación de manera continua en ambos años, excluyéndose aquellas que presentaron registros únicamente en 2024 o únicamente en 2025.

Tabla N.º 3

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

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

³² En esa línea, puede revisarse también el Pronunciamento del TJCAN en el marco del Proceso 3-AI-97: “Un obstáculo o impedimento a la importación libre de mercancías que se salga del objeto específico de las medidas de excepción dirigiéndose a imposibilitar injustificadamente la importación de un determinado producto o de hacer la importación más difícil o más costosa, puede reunir las características de restricción al comercio y más aún cuando una medida tiene el carácter discriminatorio (...)” [Énfasis añadido] Sentencia del Proceso 3-AI-97, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 410, de 24 de febrero de 1999.

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

3824.99.60.00	90,464.70	53,566.20	1.58%	Mezclas con derivados clorados de metano o etano.
---------------	-----------	-----------	-------	---

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

Elaboración: SGCAN.

- [102] La Tabla N.º3 presenta las principales subpartidas arancelarias cuyo ingreso fue registrado a través del paso fronterizo CEBAF San Miguel durante el periodo 2024–2025, las cuales, en conjunto, representan el 64.79% del total importado a través de dicho punto de acceso. Entre los productos más relevantes destacan los depósitos y barriles de hierro o acero (14.92%), los aparatos de destilación o rectificación (12.14%) y las placas y baldosas de cerámica (9.76%), seguidos por aceites lubricantes (3.53%) y diversos productos químicos, como aminas y agentes de superficie.
- [103] Asimismo, se observa una participación relevante de bienes de capital y componentes industriales, tales como bombas para líquidos, partes de equipos de filtración y bombas centrífugas, los cuales en conjunto representan aproximadamente el 8.42% del total analizado. Si se incorporan otros equipos industriales complementarios, como cuadros y paneles de control eléctrico, dicha participación asciende alrededor del 11.16%, lo que evidencia que el flujo comercial por este paso no solo comprendía bienes de consumo, sino también insumos y equipos relevantes para actividades productivas.
- [104] A través de la Tabla N.º4 a continuación, se procede con el análisis destinado a verificar si las subpartidas arancelarias identificadas en el registro del periodo 2024–2025 mantuvieron flujos de comercio durante los meses de enero y febrero de 2026, a través de su reencauzamiento por el paso internacional de Rumichaca o si, en su defecto, dejaron de registrar operaciones de importación.

Tabla N.º 4

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

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

7310.10.00.00	-	-	-
3907.29.20.00	-	-	-
2710.19.35.90	-	-	-

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

Elaboración: SGCAN.

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

8.2. Sobre el Informe Técnico CCFFAA-J2-PL-PFNA-2025-112 del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de la República del Ecuador³⁴

- [109] De acuerdo con la información que obra en el expediente, la Nota Verbal Nro. MREMH/MREMH/2025/0020/N se encuentra respaldada y principalmente motivada por el Informe Técnico CCFFAA-J2-PL-PFNA-2025-112³⁵, elaborado por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas el 23 de diciembre de 2025.
- [110] El informe técnico elaborado por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas presenta un análisis de la situación de las zonas de frontera de la República del Ecuador, tanto en el límite con la República de Colombia como con la República del Perú. En dicho documento se describe la extensión y características geográficas de las fronteras, así como la dinámica de seguridad en estas áreas, señalando la presencia de diversas actividades ilícitas, entre ellas el contrabando de mercancías, el tráfico de hidrocarburos, el narcotráfico, el tráfico de armas y la migración irregular.

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

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

- [111] Asimismo, el informe identifica la existencia de múltiples pasos fronterizos no autorizados a lo largo del cordón fronterizo, los cuales son descritos como puntos de tránsito utilizados para el desplazamiento de personas y mercancías. En este sentido, se indica que estos pasos se encuentran distribuidos en diversas provincias fronterizas y que, en algunos casos, son utilizados para el desarrollo de actividades ilícitas y para evadir los controles de las autoridades competentes.
- [112] Por otra parte, el documento detalla los principales pasos fronterizos autorizados en la frontera norte y sur de la República del Ecuador, entre los cuales se encuentran el puente internacional de Rumichaca y el CEBAF de San Miguel, los cuales constituyen puntos habilitados para el tránsito formal de personas y mercancías. En relación con estos, se describe su ubicación, características operativas y su función en el intercambio comercial entre los países involucrados.
- [113] El referido informe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de la República del Ecuador concluye que, debido a la extensión y características de las fronteras, existe un número significativo de pasos no autorizados, los cuales forman parte de la dinámica territorial de las zonas limítrofes. De lo anterior el citado informe contiene información que se presenta en la siguiente tabla de resumen:

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

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

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

- [114] De la Tabla N.º5 se puede observar que, en cuanto a las provincias de Carchi y Sucumbíos, – que concentran los principales puntos de control fronterizo para el análisis de los efectos de la medida objeto de la solicitud– representan el 24% y 15%, respectivamente, del total de pasos no autorizados (142) identificados en la frontera norte y sur de la República del Ecuador.

[115] Así mismo, como elementos finales, el informe plantea recomendaciones orientadas al fortalecimiento de los mecanismos de control fronterizo, incluyendo la ejecución de operaciones coordinadas y la consolidación de puntos de control formal, como la implementación de centros de atención fronteriza en determinados pasos autorizados.

[116] Es importante señalar que, como elementos conclusivos del informe, en la sección de recomendaciones señalan particularmente la siguiente³⁶:

“Materialización del Centro Nacional de Atención Fronteriza (CENAF) en el Puente de Rumichaca (Ecuador-Colombia) y en el puente internacional de Huaquillas (Ecuador-Perú), como únicos pasos autorizados y reconocidos por el Estado ecuatoriano.”

[117] Conforme se ha señalado anteriormente, de acuerdo con la información revisada que obra en el expediente, se advierte que el informe técnico elaborado por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas el 23 de diciembre de 2025 constituye el principal sustento de la medida adoptada por la República del Ecuador. En ese sentido, existe una secuencia temporal y causal entre la emisión del referido informe y la decisión adoptada el 24 de diciembre de 2025 de habilitar el paso internacional de Rumichaca como único punto de ingreso para las mercancías procedentes u originarios de Colombia, la cual fue formalizada mediante la Nota Verbal N.º MREMH/MREMH/2025/0020/N dirigida a dicho país.

[118] En ese sentido, corresponde a la SGCAN analizar si el informe técnico, como sustento de la medida adoptada, cumple con lo señalado en el ordenamiento jurídico comunitario y en la jurisprudencia del TJCAN para justificar la excepcionalidad de una medida, particularmente en lo relativo a su finalidad, idoneidad, proporcionalidad y trato no discriminatorio.

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

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

*“En síntesis, el marco normativo que sustenta la posición del Ecuador descansa sobre cuatro ideas concatenadas: i) el Programa de Liberación es un pilar central del sistema andino, pero no es absoluto; ii) el propio artículo 73 del Acuerdo de Cartagena excluye del concepto de restricción **determinadas medidas vinculadas con seguridad y protección de la vida y la salud**; iii) la Decisión 502 reconoce que el tránsito fronterizo andino se administra mediante control integrado, seguro y adaptado a las peculiaridades de cada paso de frontera; y iv) tanto la jurisprudencia andina como la multilateral exigen que la medida*

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

excepcional sea demostrablemente legítima, idónea, necesaria, proporcional y no discriminatoria. Ese será, precisamente, el parámetro con el que se defenderá la actuación ecuatoriana en la sección siguiente.” (Énfasis fuera del texto)

- [120] Sobre el particular, se advierte que la República del Ecuador no solo invoca como fundamento de su medida la excepción prevista en el literal b) del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, relativa a la “*aplicación de leyes y reglamentos de seguridad*”, sino también aquella contenida en el literal d) del mismo artículo, referida a la “*protección de la vida y salud de las personas, los animales y los vegetales.*”
- [121] No obstante, esta última excepción se encuentra vinculada, en el marco del ordenamiento andino, a la adopción de medidas de carácter sanitario y fitosanitario, orientadas a prevenir riesgos para la salud pública, la sanidad animal o vegetal, así como a garantizar la inocuidad de los productos. En ese sentido, no se advierte que la República del Ecuador haya desarrollado una justificación específica que vincule la medida objeto de análisis con este tipo de riesgos.
- [122] En ese contexto, la invocación del literal d) del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena no resulta pertinente para sustentar lo analizado, en la medida en que dicha actuación no se encuentra orientada a mitigar riesgos sanitarios o fitosanitarios, sino que responde a consideraciones de seguridad fronteriza y control aduanero. Por consiguiente, la eventual justificación de la medida deberá analizarse, a la luz del literal b) del referido artículo.

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

- [123] De acuerdo con lo establecido en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, los Países Miembros gozan del derecho de invocar las excepciones previstas en dicho artículo. No obstante, el ejercicio de dicha facultad no es irrestricto, sino que dicho ejercicio conlleva necesariamente el deber de sustentar la medida adoptada conforme a los parámetros desarrollados por la jurisprudencia del TJCAN.
- [124] En ese sentido, si bien se reconoce el derecho de los Países Miembros a adoptar medidas orientadas a la protección de su seguridad, la aplicación de tales medidas reviste carácter estrictamente excepcional y por ende, deberá ser objeto de una interpretación restrictiva, debiendo acreditarse, de manera concurrente, el cumplimiento de los criterios de finalidad, idoneidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación establecidos por el TJCAN, lo cual constituye el estándar jurídico aplicable para evaluar la legitimidad de la medida objeto de análisis. En ese sentido, bastaría que se incumpla uno de estos criterios, para considerar que la excepción no se encuentra fundamentada. Sin perjuicio de ello, este órgano comunitario, en el marco de sus competencias, y para mayor claridad, ha determinado completar el análisis.

8.5. Sobre la finalidad de la medida

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

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

(...)

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

- [128] En ese sentido, la lectura de las excepciones al Programa de Liberación amparo del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena deben hacerse en forma taxativa y restrictiva.

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

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

8.6. Sobre la idoneidad de la medida

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

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

- [131] En cuanto al criterio de idoneidad, si bien la República del Ecuador sostiene que la concentración del ingreso formal en un único punto de control permitiría incrementar la capacidad de supervisión estatal en un contexto de alta porosidad fronteriza, del análisis del informe técnico CCFFAA-J2-PL-PFNA-2025-112 y la información complementaria remitida no se advierte que dicha afirmación se encuentre debidamente sustentada. En efecto, el referido informe describe la existencia de múltiples pasos fronterizos no autorizados y la presencia de actividades ilícitas en la zona de frontera, sin demostrar que la operación del comercio formal a través de distintos pasos habilitados contribuya a la generación o expansión de dichos fenómenos, ni que su restricción constituya un mecanismo eficaz para su control.
- [132] Asimismo, del reporte de la visita de verificación in situ³⁹ realizada por la SGCAN en el puente internacional de Rumichaca se observa que la implementación de la medida ha generado, por un lado, un incremento en los tiempos de despacho y, por otro, una concentración del flujo de carga que ha derivado en limitaciones operativas en el punto de control. En efecto, se señala que los tiempos *"han aumentado de un promedio de 1 día a un rango de 2 a 3 días"*, y que *"se ha generado una concentración del tráfico que demanda mayor despliegue de personal y recursos tecnológicos"*, así como la *"saturación de los patios de espera debido a la intensificación de controles"*.

³⁸Folio 531 del expediente DGCOMREST/001/2026.

³⁹ Véase Folios 804-804 del expediente DGCOMREST/001/2026.

- [133] De lo anterior se concluye que la implementación de la medida ha producido efectos operativos asociados a la concentración del control en un único punto de ingreso, sin que ello permita evidenciar, de manera verificable, una mejora en la capacidad de control sobre las actividades ilícitas que se pretende mitigar, lo cual limita su valoración en términos de idoneidad.
- [134] Asimismo, resulta relevante considerar que, conforme al marco normativo andino vigente, en particular la Decisión 922 - Acciones conjuntas urgentes para la lucha contra la delincuencia organizada transnacional, las acciones destinadas a enfrentar la delincuencia organizada transnacional en zonas de frontera se estructuran sobre un enfoque de cooperación y coordinación entre los Países Miembros, que reconoce la naturaleza compartida de dichos espacios. En este sentido, la referida Decisión promueve el fortalecimiento de los puestos de control fronterizo, el desarrollo de operaciones conjuntas entre autoridades nacionales, el intercambio de información y la identificación, control y neutralización de pasos fronterizos no autorizados, todo ello en un esquema de actuación coordinada entre los Países Miembros.
- [135] En ese contexto, el fundamento de la medida adoptada por la República del Ecuador —consistente en la canalización del comercio formal a un único punto de ingreso— no se alinea con los compromisos asumidos en la referida Decisión 922, en la medida en que no refuerza los mecanismos de control existentes ni promueve la acción coordinada con el País Miembro vecino, sino que introduce una restricción unilateral sobre el comercio formal, sin incidir directamente sobre las dinámicas de las actividades ilícitas que, según el propio diagnóstico, son desarrolladas principalmente a través de pasos fronterizos no autorizados. Más aún, la gestión de la frontera, por su propia naturaleza, implica la concurrencia de las autoridades de ambos países, por lo que el control efectivo de los flujos transfronterizos requiere necesariamente de mecanismos de cooperación binacional y no de la limitación de los canales formales de comercio.
- [136] En consecuencia, no se evidencia que la concentración del comercio en un único paso constituya un medio adecuado para alcanzar la finalidad invocada, ni que dicha medida resulte plenamente coherente con los instrumentos adoptados en el marco de la Comunidad Andina para enfrentar la criminalidad transnacional. En efecto, el informe técnico CCFFAA-J2-PL-PFNA-2025-112 describe la existencia de múltiples pasos fronterizos no autorizados y su vinculación con diversas actividades ilícitas; sin embargo, no desarrolla un análisis que permita establecer de qué manera la operación del comercio formal a través de distintos pasos habilitados contribuye a dichas dinámicas, ni cómo su restricción incidiría en su reducción o control.
- [137] Asimismo, de los elementos recabados en el expediente, incluidas las constataciones efectuadas durante la visita de verificación *in situ* en el puente internacional de Rumichaca, se advierte que la implementación de la medida ha implicado una concentración del flujo de carga y una

intensificación de los controles sobre el comercio formal, sin que de ello se desprenda una mejora verificable en la gestión de los pasos fronterizos no autorizados o en la contención de las actividades ilícitas identificadas.

- [138] En esa línea, considerando el enfoque promovido por la normativa andina —en particular la Decisión 922—, orientado al fortalecimiento de los controles mediante acciones coordinadas, intercambio de información y operaciones conjuntas entre los Países Miembros, se observa que existen mecanismos alternativos que podrían contribuir de manera más directa y eficaz al abordaje de la problemática identificada, sin incidir de forma equivalente sobre el comercio formal. En tal sentido, la relación entre la medida adoptada y la finalidad invocada no se encuentra desarrollada en el expediente, lo cual limita su valoración en términos de idoneidad conforme a la jurisprudencia del TJCAN. En consecuencia, este requisito no se encuentra cumplido.

8.7. Sobre la necesidad de la medida

- [139] Con relación al criterio de necesidad, corresponde evaluar si la medida adoptada por la República del Ecuador constituye la alternativa menos lesiva al comercio subregional andino para alcanzar la finalidad invocada. Al respecto, de la revisión del informe técnico CCFFAA-J2-PL-PFNA-2025-112 y la información complementaria remitida por la República del Ecuador, no se advierte que se haya realizado un análisis comparativo de medidas alternativas, ni que se haya evaluado la eficacia de mecanismos menos restrictivos sobre el comercio formal. En efecto, el referido informe se limita a proponer la concentración del tránsito en un único punto de ingreso, sin considerar otras opciones que permitan atender la problemática identificada sin restringir los canales formales del comercio.
- [140] En este sentido, el ordenamiento jurídico andino, en particular a través de la Decisión 922, prevé un conjunto de instrumentos orientados a enfrentar la delincuencia organizada transnacional en zonas de frontera mediante el fortalecimiento de los controles, la cooperación interinstitucional, el intercambio de información y la ejecución de operaciones coordinadas entre los Países Miembros, incluyendo la identificación, control y neutralización de los pasos fronterizos no autorizados. Dichos mecanismos evidencian la existencia de alternativas que podrían atender directamente la problemática identificada, sin afectar el comercio formal intracomunitario.
- [141] En consecuencia, no se evidencia que la restricción del comercio a un único punto de ingreso constituya una medida insustituible en los términos exigidos por la jurisprudencia del TJCAN. Por el contrario, la existencia de mecanismos de control y cooperación previstos en el marco andino demuestran que era posible alcanzar la finalidad invocada mediante medidas menos gravosas para el comercio subregional, lo cual impide considerar que la medida adoptada cumpla con el criterio de necesidad. En consecuencia, este requisito no se encuentra cumplido.

8.8. Sobre proporcionalidad de la medida

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

“La proporcionalidad de la medida también se encuentra satisfecha. En efecto, el artículo XX del GATT de 1994 dispone, en su párrafo introductorio, que las medidas comprendidas en dicha disposición no deben aplicarse “en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional”; y reconoce, entre otras, las medidas “necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales”, previstas en el literal b), así como las medidas “necesarias para lograr la observancia de las leyes y de los reglamentos”, incluidas las relativas a “la aplicación de las medidas aduaneras”, previstas en el literal d). A partir de ese texto, la jurisprudencia multilateral ha precisado que el examen de necesidad y de compatibilidad con el párrafo introductorio del artículo XX exige una valoración integral de la medida. Así, en Brazil – Retreaded Tyres, el Órgano de Apelación sostuvo que la determinación de si una medida es “necesaria” requiere ponderar conjuntamente la contribución de la medida al objetivo perseguido, su grado de restricción comercial y la existencia de alternativas razonablemente disponibles, dentro de un ejercicio de apreciación “holístico”. [sic] Por su parte, en US – Gasoline, el Órgano de Apelación explicó que los conceptos de discriminación arbitraria o injustificable y de restricción encubierta al comercio internacional deben leerse conjuntamente, pues su finalidad es evitar el abuso o uso ilegítimo de las excepciones del artículo XX. [sic] Aplicado ese estándar, la medida ecuatoriana no suprimió ni bloqueó el comercio andino con Colombia, sino que preservó un canal formal de ingreso a través de Rumichaca, concentrando allí el control estatal del flujo comercial en un entorno de alta vulnerabilidad fronteriza. Por ello, el costo logístico derivado de la canalización del tránsito por un paso habilitado resulta razonablemente inferior al beneficio institucional obtenido en términos de trazabilidad, control aduanero y reducción de la exposición al contrabando y a la infiltración criminal.”⁴⁰

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

“La circunstancia de que los Países Miembros de la Comunidad Andina pertenezcan a su vez a la Organización Mundial de Comercio no los exime de obedecer las normas comunitarias andinas so pretexto de que se está cumpliendo con las de dicha organización o que se pretende cumplir con los compromisos adquiridos con ella.

⁴⁰ Folio 532 del expediente DGCOM/REST/001/2026.

Ello sería ni más ni menos que negar la supremacía del ordenamiento comunitario andino que como se ha dicho es preponderante no sólo respecto de los ordenamientos jurídicos internos de los Países Miembros sino de los otros ordenamientos jurídicos internacionales a que estos pertenezcan.”⁴¹

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

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

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

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

[146] En particular, si bien la República del Ecuador sostiene que la medida genera beneficios en términos de trazabilidad, control aduanero y reducción de riesgos asociados a actividades ilícitas, tales efectos no han sido demostrados mediante evidencia empírica en el expediente, ni se ha acreditado que la concentración del comercio formal en un único punto de ingreso produzca una mejora efectiva en las condiciones de seguridad en la zona de frontera. Por el contrario, el informe técnico CCFFAA-J2-PL-PFNA-2025-112 que sustenta la medida describe la problemática existente, sin evaluar el impacto concreto de la medida adoptada sobre dichos fenómenos.

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

- [147] Complementariamente, el TJCAN, en el marco del Proceso 3-AI-96⁴², ha señalado que para que una medida restrictiva pueda ser considerada justificable, debe encontrarse inspirada en el principio de proporcionalidad entre la medida adoptada y el objetivo específico que persigue, el cual debe constituir su causa directa e inmediata. En ese sentido, no basta con la invocación general de objetivos legítimos, sino que resulta necesario que exista una relación directa, verificable y suficientemente acreditada entre la medida y los efectos que se pretende alcanzar.
- [148] Asimismo, la afirmación relativa a que los costos logísticos derivados de la medida serían inferiores a los beneficios obtenidos, no se encuentra sustentada en un análisis cuantitativo o cualitativo verificable. En efecto, del análisis realizado por la SGCAN, se desprende que la canalización hacia un único punto de ingreso ha generado efectos adversos sobre el comercio. Ello queda evidenciado en el Gráfico N.º2 y verificado en la Tabla N.º4 de la presente Resolución.
- [149] En ese contexto, no se advierte que exista una relación de proporcionalidad entre los beneficios invocados y los costos generados por la medida, en cuanto que los primeros no han sido debidamente acreditados, mientras que los segundos resultan evidentes y verificables. En consecuencia, la medida no supera el test de proporcionalidad exigido por la jurisprudencia del TJCAN.

8.9. Sobre el trato no discriminatorio

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

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

De la información que el Ecuador consigna a la Secretaría General, se acredita que, mediante la Nota Verbal Nro. MREMH/MREMH/2025/0021/N del 24 de diciembre de 2025, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador, notificó a la Honorable Embajada de la República del Perú que "en atención a decisiones adoptadas por las autoridades competentes del Estado ecuatoriano y considerando razones de seguridad, a partir del 24 de diciembre de 2025 se mantendrá habilitado únicamente el Centro Nacional de Atención Fronteriza ubicado en Huaquillas, en la frontera ecuatoriano-

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

peruana, como único paso internacional entre ambos países".[sic] Esta comunicación, emitida en la misma fecha que la Nota Verbal dirigida a Colombia, acredita que la política de habilitación de un único paso fronterizo autorizado fue adoptada de manera simultánea, con idéntica motivación —razones de seguridad— y mediante el mismo instrumento diplomático, tanto para la frontera norte con Colombia como para la frontera sur con el Perú."

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

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

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

Fuente: Decisión 1457 Reglamento de la Decisión 617 sobre Tránsito

Aduanero Comunitario

Elaboración: SGCAN

- [152] En consecuencia, sobre el criterio de no discriminación, corresponde señalar que la medida adoptada por la República del Ecuador no se limita exclusivamente a la canalización con la República de Colombia, en la medida en que también ha sido aplicada en otros puntos fronterizos, como el paso de Huaquillas⁴³ en la frontera con la República del Perú. En ese sentido, no se advierte, *prima facie*, un trato discriminatorio arbitrario o injustificable entre Países Miembros en los términos desarrollados por la jurisprudencia del TJCAN.
- [153] No obstante, el cumplimiento de este criterio no resulta suficiente para justificar la medida en el marco del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, toda vez que, conforme a la jurisprudencia del TJCAN, los requisitos para la aplicación de una excepción deben cumplirse de manera concurrente. En consecuencia, aun en ausencia de un trato discriminatorio, la medida no puede considerarse justificada si no supera los criterios de finalidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad previamente analizados.
- [154] Que, por lo anteriormente expuesto, la Secretaría General de la Comunidad Andina:

⁴³ Véase Folio 633 del expediente DGCOM/REST/001/2026

RESUELVE:

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

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

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

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

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



Gonzalo Gutiérrez Reinel
Embajador
Secretario General