

RESOLUCIÓN N° 2492

Resuelve el Recurso de Reconsideración interpuesto por la República de Colombia contra la resolución 2477 de la Secretaría General de la Comunidad Andina

LA SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA;

VISTOS: El artículo 97 del Acuerdo de Cartagena y la Decisión 425 - Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General de la Comunidad Andina; y,

CONSIDERANDO:

1. ANTECEDENTES

- [1] El 26 de febrero de 2025 se publicó en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena 5629, la Resolución 2477 de la Secretaría General de la Comunidad Andina (en adelante, la Resolución 2477). A través del artículo 1 de la Resolución 2477 se deniega la solicitud presentada por la República de Colombia para aplicar medidas correctivas definitivas a las importaciones de barras de hierro o acero corrugadas para refuerzo de concreto, clasificadas en la subpartida arancelaria 7214.20.00.00, originarias de la Comunidad Andina, conforme al artículo 97 del Acuerdo de Cartagena. Asimismo, en el artículo 2 de la referida Resolución 2477 se dispone la suspensión de las medidas correctivas aplicadas por el Gobierno de la República de Colombia.
- [2] El 11 de abril de 2025, mediante oficio con Radicado No. 2-2025-009258, la República de Colombia, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (en adelante, MINCIT) presentó un recurso de Reconsideración contra la Resolución 2477 (en adelante, el Recurso de Reconsideración). Al respecto, el MINCIT manifiesta que la Resolución 2477 “(...) se encuentra viciada de fondo. Lo anterior, dado que la Resolución se fundamenta en una incorrecta interpretación del Informe Técnico que sustentó la aplicación de la salvaguardia a las importaciones de barras de hierro o acero corrugadas para refuerzo de concreto originarias de la subregión andina.”¹ Cabe mencionar que en el referido Recurso de Reconsideración el MINCIT solicita, asimismo, la suspensión de los efectos de la Resolución 2477, por cuanto “[s]e considera que la ejecución de la Resolución 2477 del 26 de febrero de 2025 puede causar un perjuicio irreparable o de difícil reparación a la República de Colombia, no subsanable por la Resolución definitiva”².
- [3] El 16 de abril de 2025, mediante comunicación SG/E/DGCOM/634/2025, la SGCAN admitió a trámite el Recurso de Reconsideración. En dicho documento, la SGCAN señala, asimismo, que la solicitud de suspensión de los efectos de la Resolución 2477 no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 41 de la Decisión 425, en

¹ Expediente DGCOM/SG/002/2024, “Salvaguardia de Colombia a las importaciones de barras de hierro o acero corrugadas para refuerzo de concreto”, folio 002927.

² Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002963.

tanto a que, la simple enumeración de factores que, de acuerdo con lo manifestado por el MINCIT, podrían derivar incluso en que la rama de producción nacional desaparezca, no justifica la suspensión del acto impugnado. Entre los elementos mencionados se incluyen, el aumento de la competencia desleal, impacto en la inversión y desarrollo de la industria local y mayor déficit en la balanza comercial. Sin embargo, dichos factores no pueden atribuirse a la aplicación de una medida de salvaguardia. Por su propia naturaleza, las salvaguardias no tienen como propósito corregir prácticas de comercio desleal ni están diseñadas para equilibrar la balanza comercial, por lo que su implementación no generaría los efectos señalados. Por lo tanto, la SGCAN señaló que carece de los elementos necesarios para determinar si se cumplen las condiciones previstas en el artículo 41 de la Decisión 425, motivo por el cual la solicitud de suspensión fue declarada improcedente y desestimada. En la misma fecha, a través de la comunicación SG/E/DGOM/635/2025, la SGCAN envió a los demás Países Miembros la documentación relacionada con el Recurso de Reconsideración, a fin de que presenten sus comentarios hasta el 25 de abril de 2025.

- [4] El 24 de abril de 2025, la República del Ecuador, mediante Oficio Nro. MPCEIP-SODYNC-2025-0017 del Ministerio de la Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (en adelante, MICEIP), presentó comentarios al Recurso de Reconsideración interpuesto.
- [5] El 25 de abril de 2025, la República del Perú, mediante OFICIO 043-2025-MINCETUR/VMCE/DGNCI del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (en adelante, MINCETUR), presentó comentarios al Recurso de Reconsideración interpuesto por el MINCIT contra la Resolución 2477; así como respecto a la solicitud de suspensión del acto recurrido.
- [6] Habiéndose agotado el trámite procedimental conforme lo establece la normatividad comunitaria andina, y dentro del plazo previsto en el artículo 44 de la Decisión 425, la SGCAN procede a resolver el Recurso de Reconsideración presentado, así como los comentarios de los demás Países Miembros, para lo cual considera necesario referirse previamente a los siguientes aspectos:

2. NATURALEZA Y ALCANCE DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

- [7] De acuerdo con la doctrina administrativa, el recurso de reconsideración procede contra *“(...) los actos que ponen fin a la vía administrativa y se interpone ante y se resuelve por el propio órgano que dictó aquellos, al que, en definitiva, se pide que reconsidere su primera decisión”*³.
- [8] Así mismo, se ha considerado que *“[s]e trata de un recurso horizontal por cuanto corresponde resolverlo a la misma autoridad, y ordinario porque puede fundarse en cualquier motivo jurídico de discrepancia con la decisión”*⁴ y que *“por medio del recurso de reposición o reconsideración el afectado con la decisión provoca un nuevo estudio de la cuestión decidida, por la misma autoridad que la emitió, con el fin de que sea revocada o modificada en beneficio de sus intereses”*⁵.

³ García de Enterría, E. y Ramón Fernández, T. (1979). Curso de Derecho Administrativo I. Editorial Civitas. pp. 1483 - 1484.

⁴ Rojas Gómez, M. (2017). Lecciones de Derecho Procesal, Tomo 1, Teoría del Proceso. Escuela de Actualización Jurídica. p. 301.

⁵ Ibidem.

- [9] En la misma línea, la doctrina señala que “[p]ara algunos autores ‘reconsiderar’ es no sólo ‘reexaminar’, sino ‘reexaminar atentamente’⁶. Asimismo, se sostiene que el “recurso de reconsideración es el que se presenta ante el mismo órgano que dictó un acto, para que lo revoque, sustituya o modifique por contrario imperio. [...]”⁷.
- [10] En el ordenamiento jurídico comunitario, el artículo 37 de la Decisión 425, establece que los interesados podrán solicitar a la SGCAN, la reconsideración de cualquier Resolución que emita este órgano comunitario, así como de cualquier acto que ponga fin a un procedimiento, imposibilite su continuación, cause indefensión o prejuzgue sobre el fondo del asunto debatido.
- [11] En esa medida, el artículo 39 de la Decisión 425, dispone que, al solicitar la reconsideración de actos de la SGCAN, los interesados podrán impugnarlos, entre otros, por estar viciados en sus requisitos de fondo o de forma, e incluso por desviación de poder.
- [12] Sobre el particular, es pertinente señalar que la doctrina especializada en relación con los artículos 7, 8, 9, 12 y 39 de la Decisión 425 y, específicamente, los presupuestos de invalidez que originan la nulidad de una resolución de la SGCAN consideran que:

“El Literal c) del artículo 7 del Reglamento de la SGCA dispone que las resoluciones de este organismo comunitario deben contener los respectivos fundamentos de hecho y de derecho, lo que no es otra cosa que la motivación. Por tanto, un supuesto de invalidez o nulidad de una resolución de la SGCA es su falta de motivación.

(...)

De la norma antes citada se advierte que son supuestos de invalidez que originan la nulidad de una resolución de la SGCA el que esta sea emitida por autoridad incompetente; que contravenga el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, es decir, que viole el principio de jerarquía normativa (lo que implica que su objeto o contenido sea ilegal o ilícito); que su contenido u objeto sea de imposible ejecución; y que no cumpla con las normas esenciales del procedimiento.

(...)

De acuerdo a lo establecido en el artículo 39 del Reglamento de la SGCA, las resoluciones de este organismo comunitario pueden ser impugnadas si incurren en el vicio de desviación de poder; esto es, cuando no cumplen la finalidad legítima prevista en la norma comunitaria correspondiente.”⁸

- [13] Por su parte, el artículo 40 de la Decisión 425, señala que le corresponde al interesado recurrente probar los vicios que en su opinión afectan el acto recurrido, salvo que un acto sea impugnado por razones de incompetencia de la SGCAN, o por lo previsto en Decisiones sobre temas especiales.

⁶ Gordillo, A. (2016). *Tratado de Derecho Administrativo*. Fundación de Derecho Administrativo. p. 442.

⁷ Ibidem.

⁸ Gómez Apac, H. Sauñe Torres, A. (2016). *La Acción de nulidad ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina*. Revista de Derecho. Volumen 17. p. 402-404.

3. DE LOS FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

- [14] El MINCIT solicita reconsiderar la Resolución 2477 debido a que, según su criterio, la decisión impugnada adolecería de los siguientes defectos fundamentales.
- (i) La SGCAN habría considerado un periodo de investigación distinto del que correspondía analizar en este caso. Ese defecto generó unas conclusiones equivocadas frente a la afectación derivada de las importaciones originarias del Perú.
 - (ii) La SGCAN orienta su análisis a las importaciones, sin considerar adecuadamente la variable de precios.
 - (iii) La SGCAN se basó en una inadecuada comprensión del caso y del impacto que las importaciones investigadas generaron en la rama de producción de Colombia. Se señala que, la SGCAN desconoció que la perturbación generada por las importaciones se materializó por las condiciones de bajo precio en las que se comercializó el producto importado en Colombia, que forzaron a los productores nacionales a bajar sus precios a niveles que comprometieron su permanencia en el mercado.
 - (iv) La SGCAN no habría realizado un análisis de causalidad entre los precios bajos de las importaciones y la perturbación a la producción nacional.
- [15] Cabe señalar que, dentro del plazo previsto por el artículo 44 de la Decisión 425, ningún otro País Miembro interpuso Recurso de Reconsideración contra de la Resolución 2477⁹.
- [16] De esta manera, a continuación, se evaluarán los cuestionamientos formulados por la República de Colombia, a fin de determinar la procedencia del Recurso de Reconsideración presentado.

3.1. Periodo de Investigación

- [17] El MINCIT sostiene que la SGCAN habría utilizado un periodo de investigación distinto del que correspondería analizar en la investigación, lo que habría generado conclusiones equivocadas frente a la afectación derivada de las importaciones originarias del Perú.
- [18] Al respecto, el MINCIT manifiesta que la investigación sobre la solicitud de salvaguardia comenzó formalmente el 10 de octubre de 2023, notificándose a todas las partes interesadas, incluidos los Países Miembros de la Comunidad Andina, exportadores e importadores. El período de investigación, que fue definido del primer semestre de 2021 al primer semestre de 2023¹⁰, sería crucial para evaluar

⁹ “Artículo 44.- El recurso de reconsideración sólo podrá ser interpuesto dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la notificación del acto que se impugna. En el caso de recursos interpuestos contra actos que hubieran sido publicados en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, el plazo se contará a partir de la fecha de publicación. Transcurrido este plazo sin que sea recurrido, el acto quedará firme”.

¹⁰ Como se mencionó en la Resolución 2477, la normativa de la República de Colombia, en su Decreto 1407 de 1999, artículo 6 numeral 8 párrafo primero, dispone: “(...) cuando no haya transcurrido el primer semestre del último año, la información deberá referirse a los 3 últimos años y al periodo transcurrido del año en curso. En lo que se refiere al aumento de importaciones, este periodo será el correspondiente a los 3 últimos años sobre los cuales se disponga de información estadística”.

objetivamente las importaciones y los indicadores económicos de la producción nacional.

- [19] Sin embargo, a decir de la República de Colombia, la Resolución 2477 amplió el período de investigación al segundo semestre de 2023, pese a que las partes ya habían sido notificadas, lo que permitió posibles alteraciones en los patrones de exportación. En su opinión, esta modificación excedería la competencia de la SGCAN, ya que el período de investigación sería potestad de la autoridad nacional (MINCIT). De tal modo, concluyó que cambiarlo vulneraría el debido proceso, pues la definición inicial garantizaría equidad a las partes.
- [20] El MINCIT señala además que la solicitud de investigación, presentada en septiembre de 2023, justificó un período anterior a esa fecha, por lo que analizar datos posteriores (segundo semestre de 2023) forzaría a la Autoridad Investigadora a incumplir el debido proceso.
- [21] Continúan indicando que, la normativa comunitaria no fijaría un período específico de investigación, pero que la SGCAN habría argumentado que los Países Miembros suelen utilizar un periodo de tres (3) años, sin embargo, se indica que, en ningún caso de los presentados por la SGCAN, *“el período de investigación incluyó fechas posteriores al momento de inicio de la investigación”*. Al respecto, precisó:

“Analizar un periodo posterior al inicio de la investigación, explica porque la SGCAN llegó a un resultado diferente que la Autoridad Investigadora. De no haber tenido en cuenta el segundo semestre de 2023, la SGCAN no habría considerado datos distorsionados y habría concluido que la salvaguardia debía autorizarse”¹¹.

3.2. La SGCAN orienta su análisis a las importaciones, sin considerar adecuadamente la variable de precios

- [22] La República de Colombia alega que en la Resolución recurrida la SGCAN centró su análisis principalmente en el comportamiento de los volúmenes de las importaciones originarias del Perú, sin tener presente un aspecto relevante como sería el precio de ingreso, considerablemente inferior respecto al de otros orígenes y al de la producción nacional. *“Esta situación obligó a los productores nacionales a ajustar sus precios a la baja, en niveles que los privaron de utilidades y que comprometieron su presencia en el mercado, con el objetivo de conservar su participación en el mercado interno. Esto, sin ninguna duda, constituye una perturbación sustancial a la rama de producción nacional”¹²* (subrayado del texto original).
- [23] Las importaciones originarias del Perú habrían mantenido su presencia en el mercado colombiano debido a sus precios sustancialmente bajos, lo que habría generado una presión significativa sobre la industria nacional de barras de hierro o acero corrugadas para refuerzo de concreto. Esta situación habría llevado a la rama de producción colombiana a reducir sus precios, sacrificando márgenes de ganancia y sostenibilidad financiera, como medida defensiva ante la distorsión de precios causada por las importaciones investigadas.
- [24] Además, se menciona que los efectos en los precios de venta se enmarcan en una perturbación, por *“cuanto el productor nacional se ha visto forzado a competir en*

¹¹ Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002800.

¹² Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002933.

condiciones de rentabilidad reducida, lo que evidencia una afectación directa sobre la industria local.”

[25] La República de Colombia manifiesta que la SGCAN omite:

“(…) que los reducidos volúmenes de importaciones desde Perú hacia Colombia son consecuencia directa de las medidas extremas que los productores nacionales tuvieron que adoptar para mantener un nivel suficiente de participación de mercado, a costa de sus utilidades, su estabilidad financiera y, finalmente, de su capacidad para permanecer en el mercado. Una disminución de importaciones considerada aisladamente no tiene la entidad suficiente para desvirtuar otro tipo de perturbaciones, como aquellas relacionadas con el precio del producto.

4. COMENTARIOS PRESENTADOS POR LOS DEMÁS PAÍSES MIEMBROS FRENTE AL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

[26] La República del Ecuador y la República del Perú presentaron comentarios al Recurso de Reconsideración; así como respecto a la solicitud de suspensión de los efectos del artículo 2 de la referida Resolución, los cuales se desarrollan a continuación.

4.1. Comentarios de la República del Ecuador

[27] La República del Ecuador sostiene lo siguiente:

- i. La República de Colombia no habría presentado argumentos adicionales que sustenten la aplicación de una medida de salvaguardia a las importaciones de barras de hierro clasificadas en la subpartida 7214.20.00.00 originarias del Ecuador.
- ii. De esa forma, reafirma su posición de que las exportaciones ecuatorianas no pueden constituir causa de un supuesto perjuicio a la rama de producción nacional colombiana.
- iii. Por último, solicita a la SGCAN que *“(…) disponga a Colombia que la salvaguardia aplicada a las importaciones de barras de hierro clasificadas en la subpartida 7214.20.00.00 originarias de la Subregión Andina no se extienda a las exportaciones originarias de Ecuador.”*¹³.

4.2. Comentarios de la República del Perú

[28] En primer lugar, la República del Perú sostiene *“(…) la improcedencia del Recurso de Reconsideración de la República de Colombia por no invocar una causal de nulidad prevista en el artículo 12 de la Decisión 425”*; señala que dicho artículo debe leerse en concordancia con el artículo 34 de la misma norma comunitaria¹⁴.

[29] Con relación a los argumentos de fondo, el MINCETUR se pronunció sobre los siguientes puntos:

- I. Falta de proporcionalidad de la medida impuesta por la República de Colombia.

¹³ Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002981.

¹⁴ Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002987.

II. Competencia de la SGCAN para exigir la devolución de sumas de dinero.

III. Solicitud de suspensión de la ejecución de la Resolución 2477.

- [30] En este marco, la República del Perú solicita a la SGCAN “tenga a bien declarar la improcedencia del recurso de reconsideración interpuesto por la República de Colombia contra la Resolución N° 2477 de la Secretaría General de la Comunidad Andina o, en su defecto, declararlo infundado en todos sus extremos”¹⁵.

5. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA GENERAL

- [31] El artículo 37 de la Decisión 425, establece que los interesados podrán solicitar a la SGCAN, la reconsideración de cualquier Resolución que emita este Órgano Comunitario, así como de cualquier acto que ponga fin a un procedimiento, imposibilite su continuación, cause indefensión o prejuzgue sobre el fondo del asunto debatido¹⁶.
- [32] Asimismo, el artículo 39 de la Decisión 425 dispone que, al solicitar la reconsideración de actos de la SGCAN, los interesados podrán impugnarlos, entre otros, por estar viciados en sus requisitos de fondo o de forma, e incluso por desviación de poder. En adición, indica que cuando el recurso verse sobre la existencia de pruebas esenciales para la resolución del asunto, que no estaban disponibles o que no eran conocidas para la época de la tramitación del expediente, deberá estar acompañado de tales nuevas pruebas¹⁷.
- [33] Por su parte, el artículo 40 de la Decisión 425, señala que corresponde al interesado recurrente probar los vicios que en su opinión afectan al acto recurrido, salvo que un acto sea impugnado por razones de incompetencia de la Secretaría General, o por lo previsto en Decisiones sobre temas especiales. A la vez el artículo 42 de la misma norma establece que el Secretario General deberá resolver todos los asuntos que se sometan a su consideración dentro del ámbito de sus competencias o que surjan con motivo del recurso, aunque no hubieran sido alegados por los interesados.
- [34] En ese sentido, en el análisis de la SGCAN que se presenta a continuación, se realizará en atención a lo dispuesto en los artículos 37, 39 y 40 de la Decisión 425. Asimismo, se procederá a examinar cada uno de los elementos cuestionados por la República de Colombia, entre ellos: i) el periodo de investigación; ii) importaciones; ii) precios de las importaciones; iii) producción nacional; iv) capacidad instalada; v) empleo; vi) participación de mercado, vii) utilidades. De la misma manera, se evaluará los cuestionamientos presentados sobre:
- a. La no determinación de la perturbación a la RPN.
 - b. La falta de competencia de la SGCAN para exigir devolución de sumas de dinero.
 - c. La proporcionalidad de la medida.
 - d. La oportunidad de imposición de la medida.

¹⁵ Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002988.

¹⁶ Decisión 425 “Artículo 37.- Los interesados podrán solicitar a la Secretaría General la reconsideración de cualquier Resolución de ésta, así como de cualquier acto que ponga fin a un procedimiento, imposibilite su continuación cause indefensión o prejuzgue sobre el fondo del asunto debatido. Igualmente podrán solicitar la reconsideración de los actos de la Secretaría General que impongan medidas cautelares mientras tales medidas estén vigentes.”

¹⁷ Decisión 425 “Artículo 39.- Al solicitar la reconsideración de actos de la Secretaría General, los interesados podrán impugnarlos, entre otros, por estar viciados en sus requisitos de fondo o de forma, e incluso por desviación de poder. Cuando el recurso verse sobre la existencia de pruebas esenciales para la resolución del asunto, que no estaban disponibles o que no eran conocidas para la época de la tramitación del expediente, deberá estar acompañado de tales nuevas pruebas.”

- [35] Antes de realizar la evaluación del Recurso de Reconsideración, cabe señalar que la República de Colombia no cuestionó otros aspectos analizados en la Resolución 2477, tales como: i) la exclusión de las importaciones originarias del Estado Plurinacional de Bolivia y de la República del Ecuador; ii) la clasificación arancelaria del producto objeto de la solicitud, iii) la similitud entre el producto importado y el producto nacional, iv) visitas de verificación. En consecuencia, las determinaciones efectuadas por la SGCAN en relación con dichos aspectos no serán objeto de revisión en esta oportunidad y constituirán presupuesto para el análisis de las cuestiones planteadas en el Recurso de Reconsideración.

5.1 Periodo de Investigación

- [36] Sobre este fundamento, como se ha señalado en párrafos previos, la República de Colombia manifestó que la SGCAN habría utilizado un periodo de investigación distinto del que correspondería analizar en la investigación, lo que habría generado conclusiones equivocadas frente a la afectación derivada de las importaciones originarias del Perú.

Comentarios de la República del Perú

- [37] La República del Perú señala que “(...) *llama poderosamente la atención que entre la conclusión del periodo de investigación (junio de 2023) y la decisión de aplicar la medida de salvaguardia (octubre de 2024), exista un desfase de quince (15) meses.*”¹⁸
- [38] Indican que la República de Colombia no habría resuelto en forma oportuna la solicitud para la imposición de la medida de salvaguardia, “(...) *lo cual conlleva a que resolvió dicho pedido sin contar con información actualizada. Cabe tener presente que la salvaguardia es una medida excepcional de carácter urgente, por lo que se requiere de inmediatez entre la solicitud de inicio y su imposición, lo cual no se ha producido en el presente caso.*”¹⁹

Comentarios de la República del Ecuador

- [39] La República del Ecuador identificó, en la revisión de los documentos antes mencionados, que la República de Colombia no ha presentado argumentos adicionales que sustenten la aplicación de una medida de salvaguardia a las importaciones de barras de hierro clasificadas en la subpartida 7214.20.00.00 originarias del Ecuador.

Análisis de la SGCAN

- [40] En la Resolución 2477 la SGCAN realizó un análisis de las variables no solo de manera anual y semestral, sino también mensual para el periodo 2021 – 2023. Este periodo, según se indica en la Resolución 2477, abarca tanto el intervalo de análisis presentado por la República de Colombia, como el requerido por la normativa de la Comunidad Andina para este tipo de investigaciones²⁰.
- [41] El periodo de investigación es fundamental en las investigaciones sobre defensa comercial, ya que facilita realizar análisis comparables entre el incremento masivo de importaciones y la perturbación de una rama de producción nacional. Esto se ha

¹⁸ Ibidem, folio 002988.

¹⁹ Ibidem, folio 002988.

²⁰ Párrafo 114 de la Resolución 2477.

constatado en las investigaciones realizadas en el ámbito de la Comunidad Andina, como lo demuestra la Resolución 2477.

- [42] La diferencia entre el análisis realizado por la SGCAN y el presentado por la República de Colombia no se centra únicamente en cumplir con el periodo mínimo de tres (3) años para demostrar el incremento de importaciones, la perturbación, o en su caso, la relación de causalidad. Dicha diferencia radica principalmente en los periodos utilizados para la comparabilidad de las cifras, que según indica Colombia, existiría un periodo de referencia vs el periodo de perturbación²¹.
- [43] El periodo utilizado por la República de Colombia en su informe para obtener las conclusiones sobre importaciones y perturbación fue cuestionado por la República del Perú, señalando la falta de objetividad en la subdivisión realizada “[e]s innegable que la manera en que el periodo investigado ha sido segmentado resulta sumamente cuestionable, pues la elección de subperiodos en dicho periodo lleva a resultados totalmente sesgados (...)”²².
- [44] No obstante, la SGCAN incluyó en su análisis no solo la comparación de los periodos utilizados por Colombia, los cuales, según lo señalado por el Perú, carecen de sustento técnico, sino también en un estudio de las tendencias registradas durante dicho periodo. Esta constituye la principal diferencia entre ambos análisis, ya que la inclusión del segundo semestre de 2023 en el periodo de estudio no altera las conclusiones alcanzadas.
- [45] En este contexto, las actuaciones de la SGCAN se orientan a verificar que las solicitudes presentadas por los Países Miembros cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena y la Decisión 425, así como con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (en adelante TJCAN). La SGCAN debe asegurar que la información presentada sea consistente con los criterios normativos y con la práctica de la Comunidad Andina, incluyendo la correcta definición del periodo de investigación.
- [46] La SGCAN amparada en el deber de colaboración, cuenta con la competencia para solicitar información presentada por los Países Miembros durante los procedimientos administrativos, conforme a lo dispuesto en el artículo 39 del Acuerdo de Cartagena y la Decisión 425, que reglamenta los procedimientos administrativos de la SGCAN.
- [47] En ese sentido, en el marco de las investigaciones relacionadas con la aplicación de salvaguardias bajo el artículo 97, la SGCAN está obligada a verificar la información presentada por los Países Miembros. Esta función se ejerce en la práctica mediante una serie de actuaciones administrativas que le permiten evaluar los fundamentos técnicos y económicos que justifican la medida, conforme a los procedimientos establecidos en la Decisión 425 y con base en la competencia que le es atribuida para emitir un pronunciamiento final. Así las cosas, la SGCAN no se limita en su ejercicio a recibir y registrar información, sino que interviene de manera activa para comprobar y cotejar su consistencia y validez, lo que refuerza su rol para garantizar la transparencia, legalidad y adecuada aplicación del régimen de salvaguardias en la subregión andina.
- [48] La información presentada en el curso de la investigación está sujeta a verificación por parte de la SGCAN a través de diversas actuaciones administrativas previstas y que son parte del procedimiento:

²¹ Ver párrafo [99] de la Resolución 2477.

²² Ver párrafo [47] de la Resolución 2477.

- a. Requerimientos de información complementaria.
- b. Aclaraciones sobre información o sobre comentarios emitidos.
- c. Visitas de verificación.
- d. Reuniones técnicas con las partes interesadas.

[49] Estas acciones buscan recopilar la mayor cantidad de información sobre las investigaciones y verificar que los datos que sustentaron la aplicación de una medida correctiva sean consistentes con los criterios normativos, dentro de lo que se incluye la correcta definición del periodo de investigación.

[50] Este proceso de verificación de la SGCAN se realiza en virtud de las atribuciones y competencias que le han sido conferidas directamente en el Acuerdo de Cartagena *“(...) que le permiten desarrollar su misión primordial de velar por el estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico comunitario, tanto por parte de los Países Miembros y de los particulares como de las restantes instituciones del Sistema Andino de Integración”*²³.

*“A los fines del ejercicio de esta función, la Secretaria General ha sido dotada de amplias atribuciones para intervenir en la elaboración de propuestas normativas al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o a la Comisión, para dar publicidad a las normas comunitarias, para prevenir eventuales infracciones al ordenamiento jurídico andino, para dictaminar sobre conductas activas o pasivas asumidas por los Países Miembros, para adelantar procedimientos que tengan por objeto determinar la posible existencia de gravámenes o restricciones al comercio intracomunitario, para asegurar la gestión del trámite de las medidas de salvaguardia, para iniciar y ser parte en las acciones de incumplimiento ante el Tribunal”*²⁴.

[51] En este sentido, la SGCAN debe garantizar una gestión rigurosa de las investigaciones por la aplicación de medidas de salvaguardia. Por ello, en estos procedimientos, la SGCAN ha corregido errores identificados en la información presentada por los Países Miembros, sin que ello implique alterar las condiciones de la investigación ni vulnerar el debido proceso, como sostiene la República de Colombia. Por el contrario, estas actuaciones aseguran el debido proceso para todas las partes involucradas en las investigaciones, alineándose con los pronunciamientos previos del TJCAN y fortaleciendo la previsibilidad en los procedimientos sobre salvaguardias.

[52] Un ejemplo de lo anterior es lo actuado en la Resolución 2453, relacionada con la solicitud de la República de Colombia para adoptar una medida de salvaguardia a las importaciones de cebolla de bulbo rojo originarias de la CAN. En esta investigación, la SGCAN, mediante visitas de verificación y análisis de información consultada por iniciativa propia, identificó y modificó un cálculo impreciso en la composición de la rama de producción nacional de Colombia²⁵. Esta corrección garantizó la precisión de la información y el debido proceso. Sin dicha intervención, las determinaciones

²³ Sentencia del Proceso 214-AN-2005 “Acción de Nulidad interpuesta por la Compañía EGAR S.A. contra las Resoluciones 800 y 837 de la Secretaria General de la Comunidad Andina”, publicada en la GOAC 1498 de 16 de mayo de 2007.

²⁴ Sentencia del Proceso 214-AN-2005. Ibid. Op. Cit. p. 16.

²⁵ En el párrafo [109] de la Resolución 2453 publicada en la GOAC 5588 de 28 de noviembre de 2024, la SGCAN determinó que los solicitantes no representaban el 100% de la rama de producción nacional de cebolla de bulbo rojo, como se había indicado en la solicitud de aplicación de la medida de salvaguardia presentada por la República de Colombia, sino únicamente el 75%. Esta corrección generó modificaciones principalmente en las cifras de producción, así como en los datos de área sembrada y cosechada, y en la participación de mercado.

habrían estado basadas en datos incorrectos, comprometiendo la validez del procedimiento. Esta actuación claramente modificó los análisis de la investigación.

- [53] La SGCAN no solo ha corregido aspectos sobre la composición de la rama de producción nacional, sino también sobre la similitud de los productos investigados. En efecto, en la Resolución 2005 se procedió a enmendar un aspecto relacionado con los productos investigados, determinando la exclusión de determinados productos que fueron incluidos en la investigación por el país solicitante y *“el análisis de la SGCAN respecto a la verificación de la perturbación y del origen de las importaciones se centrará en los tres tipos de azúcares antes mencionados (Blanco, Especial y Refinado), denominados en su conjunto “azúcar” en adelante*”²⁶.
- [54] Otro caso similar se presentó en la Resolución 1948, sobre la *“Solicitud para la aplicación de medidas correctivas por parte del Gobierno del Ecuador a las importaciones de polvo base para la elaboración de detergente originario de los Países Miembros de la Comunidad Andina, al amparo de lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena”*. En este caso, la SGCAN revisó y depuró la información de importaciones, ya que, por la subpartida investigada 3402.90.99.00 ingresaban otras mercancías cuyas descripciones comerciales eran distintas a la del producto objeto de investigación. Esto claramente modificó los valores de importaciones.
- [55] Las actuaciones descritas evidencian que, en el marco de los procedimientos ante la SGCAN, la información presentada por los Países Miembros puede ser corregida sin que esto implique una vulneración de los derechos de las partes intervinientes. En todos los casos mencionados, dada la naturaleza particular del procedimiento establecido en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, las correcciones realizadas o que tengan lugar según el caso en concreto, serán de conocimiento de los Países Miembros una vez queden reflejadas en el pronunciamiento posterior, con el cual la SGCAN determina si se autoriza o no la medida solicitada.
- [56] En conclusión, las actuaciones de la SGCAN reflejan un proceder activo, que incluye la función de corregir o precisar la información presentada por los Países Miembros. En el ejercicio de sus facultades, la Secretaría General tiene la responsabilidad de verificar la existencia de una perturbación en la producción nacional, analizar el origen de las importaciones causantes de la misma y, finalmente, emitir un pronunciamiento definitivo. De acuerdo con el Artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, su pronunciamiento puede resultar en la suspensión, modificación o autorización de las medidas correctivas aplicadas por los Países Miembros.
- [57] En el contexto de la Resolución 2477, la SGCAN tenía el deber de corregir errores en la información que no cumplan con los criterios establecidos por la normativa y la práctica habitual de la Comunidad Andina, como ocurrió con la información aportada por la República de Colombia respecto al período de investigación y la comparabilidad de cifras para determinar la presunta perturbación. Como fue de conocimiento para todos, los cuestionamientos previos presentados por los Países Miembros sobre este asunto refuerzan la importancia de dichas correcciones para asegurar transparencia y consistencia en los procedimientos. Por tanto, las correcciones de información realizadas por la SGCAN se realizaron dentro de sus competencias, sin vulnerar en modo alguno el derecho al debido proceso de los Países Miembros.

²⁶ Ver párrafo [75] de la Resolución 2005 sobre *“Solicitud de la República del Ecuador para la aplicación de medidas correctivas a las importaciones de azúcar originarias de los Países Miembros, al amparo de lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena”*, publicada en la GOAC 3291 de 25 de mayo de 2018.

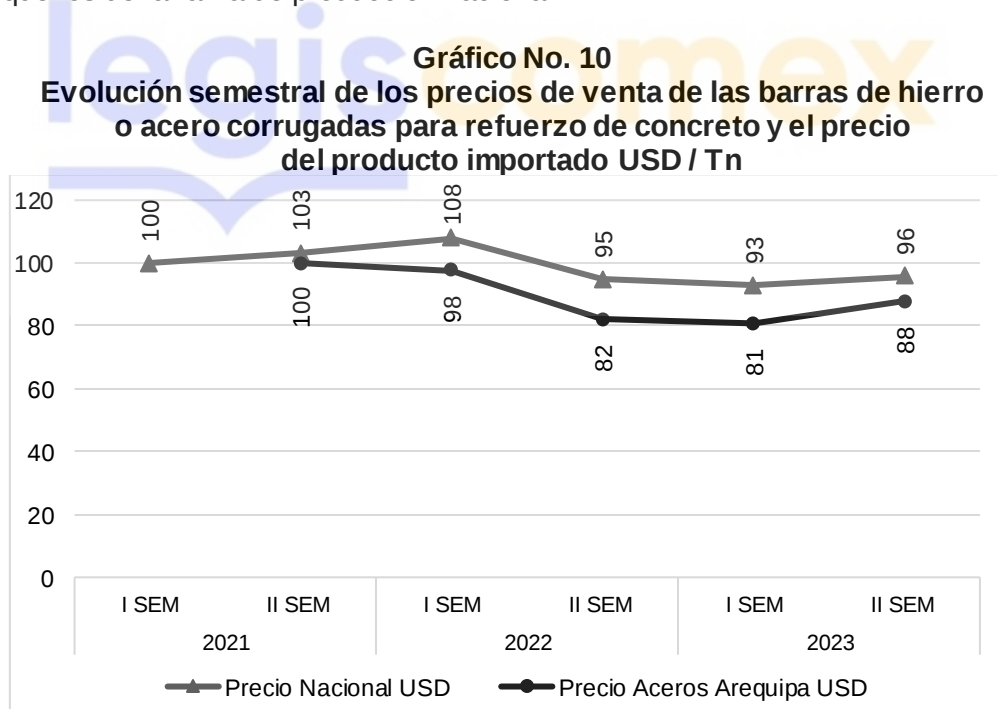
- [58] En consecuencia, en atención a las consideraciones previamente expuestas, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por la República de Colombia.

5.2 Variación cuantitativa y cualitativa de las importaciones

- [59] En su recurso, la República de Colombia hace referencia a las constataciones hechas por la SGCAN respecto a la evolución de las importaciones de las barras de hierro o acero corrugadas para refuerzo de concreto de la RPN durante el periodo de análisis y, sobre el particular, manifiesta que:

“En resumen, los niveles de precio de las importaciones originarias de Perú fueron tan bajos que los productores nacionales tuvieron que reducir drásticamente sus precios para tratar de mantener su participación de mercado. El resultado fue que en el periodo investigado la rama de producción nacional no pudo establecer precios que garantizaran un margen de utilidad razonable y, por lo tanto, quedaron en una posición en la que se generó un riesgo para su permanencia en el mercado. La imposibilidad de mantener un margen de utilidad razonable para la RPN se acopla adecuadamente al concepto de “perturbación” contenido en el artículo 97 del AC, lo que justificaba la imposición de la medida.”²⁷

- [60] Para demostrar dicha aseveración, presentan el gráfico No. 10 de la Resolución 2477, en el que se evidenciaría que los precios del producto importado son más bajos que los de la rama de producción nacional.



Elaboración: SGCAN
Resolución 2477, página 49.

- [61] A tal efecto, la República de Colombia concluye sobre este punto, indicando que “los aspectos fácticos referidos están acreditados. De un lado, la información recaudada por la SGCAN evidencia que los precios que se ofrecieron para las importaciones originarias de Perú fueron menores que el precio de mercado en Colombia hasta el momento. Esto se evidencia en la gráfica presentada anteriormente. De otro lado, la

²⁷ Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002937.

*información financiera de los productores nacionales evidencia la reducción de sus utilidades. Ese es un aspecto que la SGCAN también reconoce en la Resolución impugnada*²⁸.

Comentarios de la República del Perú

- [62] Respecto al cuestionamiento presentado, en la Resolución recurrida sobre el comportamiento de las importaciones y sus precios, la República del Perú manifiesta que la SGCAN abordó este asunto, concluyendo que no se habría registrado un incremento de las importaciones durante el periodo investigado.

*“Cabe señalar que la SGCAN se pronunció ampliamente sobre este tema en su Resolución 2477, analizando los hechos relevantes y presentando conclusiones claras. Por lo tanto, no resulta necesario realizar un nuevo análisis sobre este mismo asunto, dado que ya ha sido adecuadamente tratado en el marco de la referida resolución. Sobre todo, porque Colombia no ha aportado nuevos elementos de prueba que no hubieran podido ser conocidos o presentados durante el procedimiento, que deban ser valorados por la SGCAN.”*²⁹

- [63] Finalmente, la República del Perú agrega, sobre la metodología utilizada para el análisis presentado por la República de Colombia, que:

*“(…) se basó en una metodología cuestionable, en la que se eligieron dos periodos para la comparación, promediando valores de segmentos del periodo investigado sin considerar las caídas que evidencian una tendencia a la baja. En consecuencia, la autoridad colombiana concluyó erróneamente que existió un incremento de las importaciones que justificaba la adopción de una medida de salvaguardia, basándose en un análisis deficiente e incompleto. Dicha metodología, al comparar promedios ponderados de subperiodos seleccionados arbitrariamente dentro del periodo total, generó un incremento artificial de las importaciones y omitió la evaluación de las tendencias a lo largo de todo el periodo investigado. Así, la conclusión de que hubo un incremento no es coherente con el comportamiento real de las importaciones.”*³⁰

Comentarios de la República del Ecuador

- [64] La República del Ecuador no se pronunció expresamente sobre este punto y señaló de manera general que Colombia no ha presentado argumentos adicionales que sustenten la aplicación de una medida de salvaguardia a las importaciones de barras de hierro clasificadas en la subpartida 7214.20.00.00 originarias del Ecuador.

Análisis de la SGCAN

- [65] La República de Colombia alega que, durante el periodo analizado los precios del producto importado habrían sido inferiores a los de la rama de producción nacional, situación que habría influido en sus utilidades.
- [66] Sobre el particular, cabe señalar que el alegato presentado por Colombia se basa en una lectura parcial de los análisis presentados en la Resolución 2477, así como en

²⁸ Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002938.

²⁹ Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002990.

³⁰ Ibidem, folio 002990.

una mala interpretación de los resultados esgrimidos en el gráfico No. 10 de la referida resolución.

- [67] En la Resolución recurrida, en la parte final del análisis sobre el gráfico citado, se indica:

*“Con base en lo expuesto, **se evidencia que los precios del producto importado son superiores al precio del producto producido por la RPN durante el período investigado.** Además, se observa que el precio del producto importado sigue la misma tendencia que el de la RPN. Al analizar la evolución de los precios, se confirma que, en la mayoría de los meses evaluados, el precio del producto de la RPN fue inferior al de Aceros Arequipa”.³¹ (Énfasis añadido)*

- [68] La conclusión mencionada no deja lugar a dudas respecto al resultado de la comparabilidad de precios. Sin embargo, al analizar los datos del gráfico No. 10 de la Resolución 2477, podría surgir la impresión de que los precios del producto importado son inferiores a los de la rama de producción nacional debido a que, por razones de confidencialidad, estos datos se presentaron en formato de números índices que permiten observar las tendencias de dichos precios.
- [69] Para evitar una posible confusión, este análisis se presentó en la tabla No. 13 de la Resolución 2477³², que compara los precios y cuya interpretación, presentada en el párrafo [191] de la Resolución 2477, señala que “(...) evidencia, en primer lugar, un comportamiento similar entre los precios del producto originario de la CAN con el de la RPN. En los cinco semestres en que ambos productos estuvieron presentes en el mercado, se observa que el precio del producto importado fue superior en tres semestres, llegando a estar hasta un 11% superior los precios de origen CAN”.

Tabla No. 13
Precios de venta promedio del producto investigado por origen
USD / Tn (números índices y %)

Año	Semestre	PRECIO NACIONAL USD	VARIACIÓN %	PRECIO ACEROS AREQUIPA USD	VARIACIÓN %	RELACIÓN % CAN/RPN
2021	I SEM	100				
	II SEM	103	3%	100		11%
2022	I SEM	108	4%	98	-2%	3%
	II SEM	95	-12%	82	-16%	-1%
2023	I SEM	93	-2%	81	-2%	-1%
	II SEM	96	3%	88	9%	5%

Elaboración: SGCAN
Resolución 2477, página 48.

- [70] Al revisar de manera integral el contenido del análisis de precios presentado en la Resolución 2477, se constata que los precios del producto importado fueron inferiores en dos (2) semestres (segundo semestre 2022 y primer semestre 2023), mientras que, los del producto de la rama de producción nacional lo fueron en tres (3) semestres. Las afirmaciones realizadas por la República de Colombia en su solicitud de reconsideración derivan de una interpretación parcial de dicho análisis.
- [71] Por otro lado, la Resolución 2477 incorporó también un análisis comparativo de precios del producto investigado provenientes de los principales países proveedores.

³¹ Ver párrafo [196] de la Resolución 2477, p. 49.

³² Ver párrafo [190] de la Resolución 2477, p. 48.

De acuerdo con el Gráfico No. 6 de la citada Resolución, se concluyó que, durante los años analizados, el producto originario de Turquía registró el precio más bajo. No obstante, para la República de Colombia parecería no haber otros proveedores relevantes del producto objeto de investigación, ya que en su recurso no se mencionan dichos países ni se presenta un análisis de su comercio³³.

- [72] Sobre este asunto, en la Resolución 2477, la SGCAN realizó un análisis mensual comparativo de precios entre el producto originario del Perú y el de fabricación nacional. Dicho análisis evidenció que, de los veintinueve (29) meses evaluados, en seis (6) ocasiones el precio del producto originario del Perú fue inferior al del producto de la RPN. En los veintitrés (23) meses restantes, es decir, la mayoría de tiempo, el precio del producto colombiano fue inferior al importado desde el Perú.
- [73] Como se puede constatar, en el análisis de precios realizado por la SGCAN se consideró tanto el periodo utilizado por Colombia como el periodo de referencia empleado en casos similares tramitados en el marco de procedimientos de esta naturaleza. Asimismo, se efectuaron análisis anuales, semestrales y mensuales con el objetivo de identificar posibles alteraciones en los precios de los productos importados, tanto de origen CAN, como del resto de países.
- [74] Por su parte, sobre los volúmenes importados del producto investigado, Colombia discrepa de los resultados presentados por la SGCAN, ya que según su análisis, las importaciones totales en volumen habrían aumentado en un 16% al comparar el primer semestre del 2023 respecto al segundo semestre de 2022³⁴.
- [75] En relación con la evolución de las importaciones, la SGCAN realizó un análisis amplio y riguroso con el fin de determinar si se configuraba un incremento de las importaciones conforme a los requisitos establecidos en la normativa comunitaria. Para tal efecto, en una primera etapa se procedió a depurar la información presentada por la República de Colombia, toda vez que se identificaron importaciones efectuadas por empresas que forman parte de la rama de producción nacional del producto investigado, las cuales, por su naturaleza, no podían ser consideradas dentro del total de importaciones objeto de evaluación.
- [76] Con este antecedente, la SGCAN evaluó tanto las importaciones totales realizadas por Colombia de barras de hierro o acero corrugadas para refuerzo de concreto, como las importaciones exclusivamente originarias de la CAN, obteniendo los datos reflejados en la Resolución recurrida.
- [77] En esa medida, se construyeron tablas y gráficos sobre la variación de las importaciones que permiten evidenciar de manera más clara las conclusiones de la SGCAN.

³³ No obstante, en su solicitud de adopción de la medida correctiva de salvaguardia, Colombia señaló que la reducción de precios no solo se presentó en el comercio andino, con una disminución del 6.99%, de USD 820/ton a USD 763 USD/ton, sino también en las importaciones provenientes de los demás países proveedores del producto investigado, donde la reducción, durante el mismo periodo, fue del 8.13%, de US 820/ton a USD 754/ton, porcentaje superior a la registrada en los precios de los productos de la CAN. Esto evidenció que el precio del producto originario de terceros países fue inferior al del producto originario del Perú.

³⁴ Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002938.

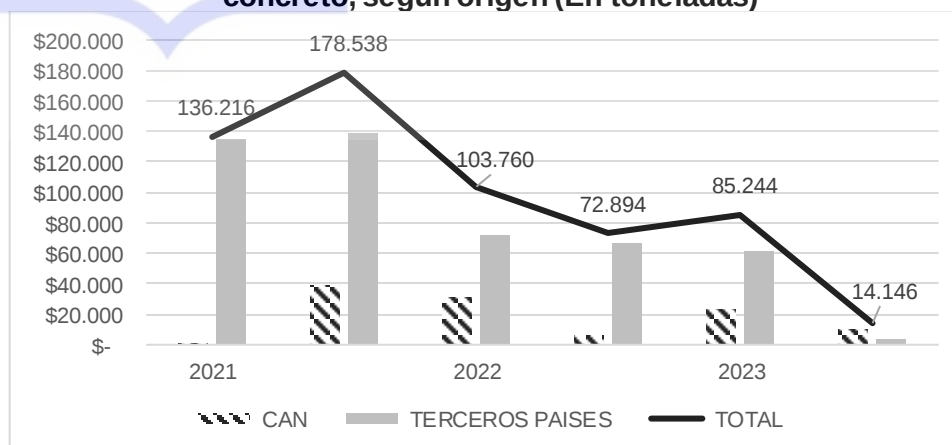
Tabla No. 1
Importaciones de barras de hierro o acero corrugadas para refuerzo de concreto, según origen (En toneladas)

Año	SEMESTRE	CAN	TERCEROS PAISES	TOTAL	Variación semestral	Variación respecto al I SEM 2021
2021	I SEM	1,549	134,667	136,216		
	II SEM	39,316	139,222	178,538	31%	31%
2022	I SEM	31,179	72,581	103,760	-42%	-24%
	II SEM	6,609	66,285	72,894	-30%	-46%
2023	I SEM	23,231	62,013	85,244	17%	-37%
	II SEM	10,423	3,723	14,146	-83%	-90%

Fuente: Información complementaria
Elaboración: SGCAN

- [78] La tabla anterior contiene las importaciones desglosadas por origen, así como el total importado por semestre. Las variaciones calculadas corresponden al total importado. Como se puede observar, tras un incremento del 31 % en el segundo semestre de 2021, se registraron disminuciones del 42 % y 30 % en los dos (2) semestres siguientes. Al analizar los valores absolutos de importación, se evidencia una reducción significativa en los semestres de 2023 en comparación con los correspondientes de 2021, lo cual se confirma en las variaciones obtenidas al comparar todos los semestres del periodo respecto al primer semestre de 2021.
- [79] En el análisis semestral se presentaron aumentos de los volúmenes de importaciones en el segundo semestre de 2021 del 31% y en el primer semestre de 2023 del 17%. En los semestres restantes las importaciones disminuyen. Esta disminución es evidente en el gráfico No. 1 de la Resolución recurrida, el cual se reproduce a continuación.

Gráfico No. 1
Importaciones de barras de hierro o acero corrugadas para refuerzo de concreto, según origen (En toneladas)



Elaboración: SGCAN
Resolución 2477, página 36

- [80] Colombia señala que al incluir el segundo semestre de 2023 “se refleja una caída en las importaciones totales para este semestre, explicado en que las importaciones originarias de México y de Turquía cesaron, consecuencia de los precios artificialmente bajos del acero peruano”³⁵.
- [81] De acuerdo con el criterio mencionado, las importaciones provenientes de la CAN estarían desplazando a las importaciones de terceros países. Sin embargo, este

³⁵ Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002939.

argumento fue refutado en la Resolución 2477, ya que, durante las visitas de verificación realizadas por la SGCAN, se comprobó que la reducción de las importaciones originarias de México responde a un acuerdo de sustitución de importaciones del producto investigado, establecido entre la empresa TERNIUM y la empresa importadora G y J.

Tabla No. 2
Importaciones de la empresa G y J ferreterías S. A

Toneladas		País Origen
Razón social importador	Año	México
G Y J FERRETERIAS S A	2021	142,721
	2022	103,610
	2023	58,068
Total		304,399

Fuente: Información complementaria

Elaboración: SGCAN

- [82] Los datos presentados en la tabla No. 2, muestran que el 100% de los volúmenes importados por la empresa G y J provienen de México. Dicho monto habría sido reemplazado mediante el acuerdo suscrito con TERNIUM, empresa que forma parte de la rama de producción nacional solicitante de la medida. Esta circunstancia refuta la afirmación de la República de Colombia, según la cual los bajos precios del producto peruano habrían desplazado a los demás países proveedores del producto investigado en Colombia.

5.3 Importaciones provenientes de la CAN

- [83] La República de Colombia señala lo siguiente:

“En primer lugar, las importaciones originarias de Perú no se redujeron en el periodo de investigación. La aparente reducción que reportó la SGCAN se derivó de haber incluido un periodo adicional que no hacía parte de esta investigación: el segundo semestre de 2023. De hecho, esa reducción se produjo como una reacción al inicio de la investigación por parte de la Autoridad Investigadora”³⁶.

- [84] Además, cuestiona el análisis realizado por la SGCAN respecto a la participación de las importaciones originarias del Perú:

“(…) Perú fue el único origen que mantuvo una presencia significativa y constante en el mercado. Esto también fue tenido en cuenta por la Autoridad Investigadora, reforzando su conclusión de que la perturbación en los indicadores económicos y financieros de la rama de producción nacional sólo es atribuible a las importaciones de acero originario de Perú”³⁷

Comentarios de la República del Perú

- [85] La República del Perú sostiene que el supuesto incremento en los volúmenes de las importaciones durante el periodo investigado carece de sustento de acuerdo con lo ya manifestado en el Gobierno peruano, mediante Oficio N° 102-2024-MINCETUR/VMCE/DGNCI de 17 de diciembre de 2024³⁸.

³⁶ Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002939.

³⁷ Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002939.

³⁸ Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 000285.

- [86] No obstante, sobre el supuesto incremento de los volúmenes de importaciones señalan que:

“Esto se debe a que el análisis presentado por Colombia se basó en una metodología cuestionable, en la que se eligieron dos periodos para la comparación, promediando valores de segmentos del periodo investigado sin considerar las caídas que evidencian una tendencia a la baja. En consecuencia, la autoridad colombiana concluyó erróneamente que existió un incremento de las importaciones que justificaba la adopción de una medida de salvaguardia, basándose en un análisis deficiente e incompleto. Dicha metodología, al comparar promedios ponderados de subperiodos seleccionados arbitrariamente dentro del periodo total, generó un incremento artificial de las importaciones y omitió la evaluación de las tendencias a lo largo de todo el periodo investigado. Así, la conclusión de que hubo un incremento no es coherente con el comportamiento real de las importaciones.

Por el contrario, el comportamiento de las importaciones demostró que no podría atribuirse y, menos aún de manera exclusiva, a las importaciones originarias del Perú y Ecuador alguna supuesta perturbación o daño a la RPN, considerando que estas representaron apenas el 15% y el 1%, respectivamente, del total de las importaciones a Colombia, entre el primer semestre de 2021 y el primer semestre de 2023, siendo evidente que tal porción de las importaciones andinas no puede incidir, de algún modo, en la situación de la RPN, ya sea por sus precios o por su volumen como tal, por lo que no se justifica válidamente la aplicación de la salvaguardia impuesta por Colombia”³⁹

Análisis de la SGCAN

- [87] En relación con la participación de las importaciones originarias del Perú en el total de las importaciones realizadas por Colombia, los gráficos incluidos en la sección precedente son claros y proporcionan evidencia suficiente para obtener las conclusiones presentadas en la Resolución recurrida.
- [88] Para el periodo de análisis de las importaciones en toneladas presentado por la República de Colombia, primer semestre 2021 al primer semestre 2023, las importaciones de la CAN representaron el 18% del total importado y las de terceros países el 82%. Cuando se completa el periodo de investigación a tres (3) años, la participación de las importaciones originarias de la CAN se incrementa a 19%, información que se presentó en la tabla No. 10 de la Resolución 2477.

³⁹ Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002990.

Tabla No. 10
Participación acumulada en las importaciones de barras de hierro o acero corrugadas para refuerzo de concreto (Periodo acumulado 2021 – 2023)

País origen	Volumen USD CIF		VALOR TONELADAS	
	USD CIF	% Participación	TM	% Participación
Perú	90,829,940	18.92%	106,962	18.10%
Ecuador	4,472,911	0.93%	5,346	0.90%
Total CAN	95,302,851	19.85%	112,308	19.00%
México	287,107,877	59.81%	338,469	57.29%
Turquía	85,950,367	17.90%	125,919	21.31%
Resto Países	11,706,641	2.44%	14,104	2.39%
Total Terceros Países	384,764,885	80.15%	478,492	81.0%
Total general	480,067,736	100%	590,800	100.0%

Elaboración: SGCAN
Resolución 2477, página 38

- [89] Con base en lo expuesto, se verifica que, contrario a lo afirmado por la República de Colombia, incluso considerando el periodo de dos (2) años y medio, México se presenta como el principal proveedor del producto investigado en términos de toneladas, seguido por Turquía y, en tercer lugar, Perú.
- [90] Finalmente, en esta sección del análisis, la República de Colombia expone argumentos sobre el precio implícito de importación, indicando lo siguiente:

“La SGCAN confunde conceptualmente la tendencia de los precios con el nivel de precios. Aunque los precios de todas las importaciones hubieran subido o bajado de manera simultánea (tendencia de los precios), el aspecto relevante es que el precio del acero originario de Perú fue sustancialmente más bajo que el que se ofrecía para las importaciones de otros orígenes y para la producción nacional (nivel de precio). Fue esa diferencia en los niveles de precio lo que forzó a la rama de producción nacional a reducir sus precios hasta el punto de comprometer su permanencia en el mercado, configurando una perturbación bajo el artículo 97 del AC”.⁴⁰

Señalan que las condiciones de precio a las que ingresarían las importaciones originarias del Perú “generaron que la rama de producción nacional tuviera que reducir significativamente sus precios con el fin de no perder participación de mercado (...) Esta medida, a su vez, generó que la actividad de la rama de producción nacional se desarrollara en condiciones que afectaban su rentabilidad. Esa fue la circunstancia que constituyó la perturbación porque la misma no es sostenible en el tiempo sin que las empresas colombianas se enfrenten a una situación de crisis que podría amenazar su permanencia en el mercado”.⁴¹

- [91] Al igual que para el análisis de evolución de las cantidades importadas, para el caso de los precios de importación, la SGCAN realizó un análisis detallado sobre esta variable, cuyos resultados permitieron obtener conclusiones distintas a las señaladas por la República de Colombia.
- [92] En efecto, en los gráficos Nos. 5 y 6 de la Resolución 2477 se puede observar el comparativo de precios de importación entre los principales proveedores del producto investigado de Colombia. De este análisis se extrae que el precio más bajo de

⁴⁰ Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002940.

⁴¹ Ibidem, folio 002940.

importación en USD CIF lo tiene las importaciones de terceros países y que “*el precio implícito de importación de los países de la CAN siguió una tendencia similar a la de los demás países proveedores del producto investigado en Colombia.*”⁴²

- [93] La Resolución mencionada señala que el producto originario de Turquía, que ocupa el segundo puesto como país proveedor de Colombia durante el periodo investigado, registra el precio de importación más bajo. Por su parte, el precio del producto originario del Perú alterna posiciones con el del producto mexicano, principal proveedor del producto investigado en el mercado colombiano. En el segundo semestre de 2021 y el segundo semestre de 2022, el producto peruano presentó el precio más bajo, mientras que, en los demás semestres, el producto mexicano tuvo el menor precio. Esta información se detalla en la tabla No. 11 de la Resolución 2477.

Tabla No. 11
Precios promedio implícitos de importación de barras de hierro o acero corrugadas para refuerzo de concreto, subpartida 7214.20.00.00

País Origen	2021		2022		2023	
	I SEM	II SEM	I SEM	II SEM	I SEM	II SEM
Alemania	1,620	2,205	1,925	1,737	2,108	1,736
Austria		5,610				
Brasil		860	826			
China				1,197		768
Costa Rica	753	787				
Ecuador	794	830	882		777	
México	785	950	879	818	756	730
Perú		792	897	780	756	745
Rusia					615	735
Turquía*	574	749	758	914	663	
Venezuela			610	696		

Elaboración: SGCAN
Resolución 2477, página 41

- [94] En consecuencia, en atención a las consideraciones expuestas, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por la República de Colombia.

5.4 Análisis sobre perturbación

- [95] La República de Colombia sostiene que la perturbación se manifiesta principalmente en la reducción significativa de los precios del producto analizado, lo que habría ocasionado “*una afectación sustancial en las utilidades de los productores nacionales y comprometió su continuidad en el mercado. Eso, sin duda, constituye una perturbación.*”⁴³
- [96] Asimismo, se presenta información sobre las variables que evidenciarían la perturbación, las cuales se resumen a continuación:
- a. Producción
 - b. Inventarios
 - c. Capacidad instalada
 - d. Empleo
 - e. Costos de los insumos
 - f. Participación de mercado
 - g. Precios de venta (analizado en importaciones)
 - h. Ventas y utilidades (margen de utilidad)

⁴² Ver párrafo [152] de la Resolución 2477, folio 002809.

⁴³ Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002941.

i. Variables que no demuestran perturbación

5.4.1 Producción

- [97] Colombia cuestiona el análisis realizado por la SGCAN dado que, según su criterio, la producción, tanto en volumen como en valor, evidenciaría una perturbación en los términos requeridos por la normativa comunitaria.

“(…) el volumen de producción presentó una caída de 11,67% para el segundo semestre de 2022 en comparación al primero. Finalmente vuelve a tener una caída de 1,69 % en el primer semestre del 2023. Así mismo, se aclara que, durante el periodo de análisis, a excepción del I semestre del año 2023, toda la producción de barras de acero se destinó para el mercado interno.”⁴⁴

- [98] Añade Colombia que *“(…) la SGCAN presentó un análisis anual del comportamiento del volumen de producción, en el cual se evidencia que entre 2021- 2023 el volumen de producción se contrajo 5% y 4% para el 2022 – 2023 respectivamente, como se observa en el siguiente gráfico. Lo anterior, ratifica que la producción nacional si presenta perturbación en los términos exigidos por el artículo 97 de la CAN”⁴⁵*

- [99] Sobre el comportamiento de la producción en valor, la República de Colombia manifiesta que:

“(…) en cuanto al valor de la producción en el año 2023 este se contrajo 8%, es decir, teniendo en cuenta que la Autoridad definió el periodo de investigación al comprendido entre I 2021 y I 2023, se evidencia que, para el final del periodo, el volumen de producción registra un daño importante, contrario a lo mencionado por la SGCAN, la cual solo destaca el crecimiento de la producción en el segundo semestre de 2023”⁴⁶.

Comentarios de la Republica del Perú

- [100] Sobre el análisis de los elementos de daño, la República del Perú señala que, el análisis de los factores de daño no debe basarse en indicadores aislados.

“El objetivo de dicho examen debe ser proporcionar una visión integral de la situación de la RPN, lo que requiere un análisis exhaustivo de todos los aspectos relevantes de la industria. Por lo que recurrir a pocos factores de daño, sin poder demostrar de manera indubitable la existencia de una perturbación significativa, sesga la evaluación que debió efectuar la autoridad colombiana. La ausencia de un análisis completo por parte de la autoridad colombiana evidencia la necesidad de evaluar a fondo de los factores e índices económicos que impactan a la RPN, ya que un análisis limitado no puede conducir legítimamente a una conclusión sobre una perturbación importante.”⁴⁷

- [101] Asimismo, indican que de una revisión del Informe Técnico presentado por la República de Colombia para la adopción de la medida de salvaguardia se observa que este no habría abordado adecuadamente el análisis de daño:

⁴⁴ Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002944.

⁴⁵ Ibidem, folio 002944.

⁴⁶ Ibidem, folio 002944.

⁴⁷ Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002991.

“En efecto, el análisis de daño realizado por Colombia omite por completo el hecho que los productores nacionales han logrado incrementar de manera significativa su participación en el mercado interno, a pesar de la contracción de la demanda. En 2023, el Consumo Nacional Aparente (CNA) de barras de acero para concreto en Colombia alcanzó los 1.3 millones de toneladas, de las cuales el 91% fue cubierto por la producción local. Por su parte, las importaciones representaron únicamente el 9% del total, siendo las originarias de los Países Andinos una fracción aún menor, equivalente al 2.6% de la demanda interna.”⁴⁸

[102] De otro lado, la República del Perú añade que:

“(…) no puede soslayarse que la metodología utilizada por Colombia empleada para evaluar la perturbación, dividiendo el periodo de investigación en “periodo de referencia” y “periodo de perturbación”, no constituye un análisis objetivo. Es innegable que la manera en la que el periodo investigado ha sido segmentado resulta sumamente cuestionable, pues la elección de subperiodos en dicho periodo lleva a resultados totalmente sesgados. Así, una segmentación que no pueda explicarse claramente o que se aleje de la práctica de la autoridad investigadora, da indicios de un sesgo que invalida la evaluación sobre el incremento de importaciones.”⁴⁹

[103] Por último, en esta parte del análisis presentado, la República del Perú señala que, existen algunas variables, como la producción, ventas e inventarios, capacidad instalada y empleo, cuyo desempeño se explicaría directamente por la contracción de la demanda del sector siderúrgico y la presencia de terceros países. *“Estos factores de no atribución fueron puestos en conocimiento de la autoridad colombiana durante la investigación en sede nacional, los cuales explican el comportamiento de ciertos indicadores de la RPN. Sin embargo, estos no fueron evaluados por dicha autoridad sin brindarse mayor justificación respecto de este proceder.”⁵⁰*

Comentarios de la República del Ecuador

[104] La República del Ecuador no se pronunció expresamente sobre este punto, señaló de manera general que Colombia no ha presentado argumentos adicionales que sustenten la aplicación de una medida de salvaguardia a las importaciones de barras de hierro clasificadas en la subpartida 7214.20.00.00 originarias del Ecuador.

Análisis de la SGCAN

[105] De acuerdo con la información obtenida durante el proceso de investigación, se debe recordar un aspecto mencionado por la República del Perú al momento de referirse al desfase presentado entre la fecha de finalización de la investigación con la fecha de presentación de la solicitud ante la SGCAN, al señalar que *“(…) transcurridos los 15 meses antes indicados, las condiciones de mercado en Colombia pudieron haber cambiado drásticamente, lo cual no ha sido corroborado por la autoridad investigadora, lo cual vicia de nulidad absoluta el procedimiento de investigación”⁵¹.*

[106] En este contexto, la SGCAN analizó la información de producción de barras de hierro o acero corrugadas para refuerzo de concreto proporcionada por Colombia tanto de

⁴⁸ Ibidem, folio 002991.

⁴⁹ Ibidem, folio 002992.

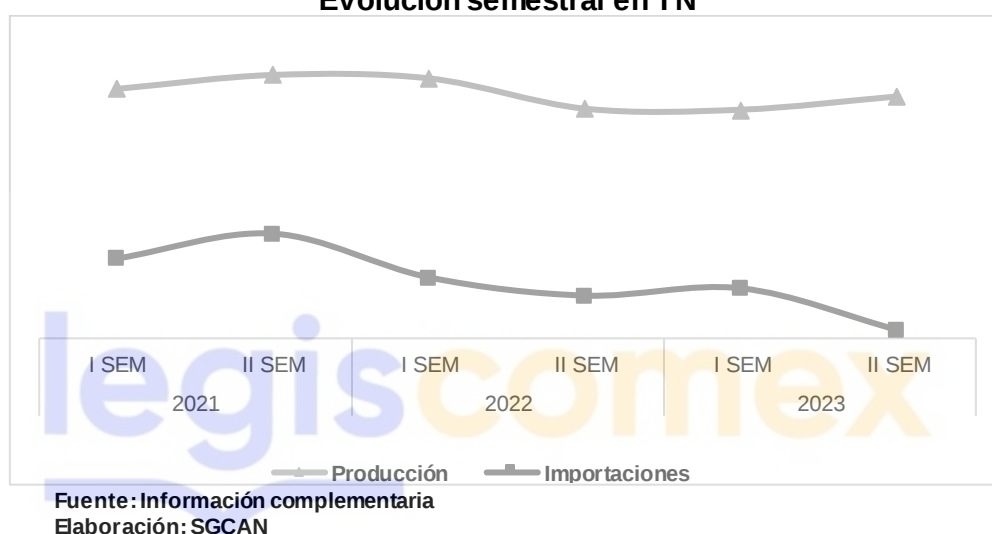
⁵⁰ Ibidem, folio 002992.

⁵¹ Ver párrafo [101] de la Resolución 2477.

manera semestral como anual. Al respecto, se evidenció una reducción de esta variable en un escenario de contracción del mercado ya que también se reducen las importaciones. Además, en la Resolución recurrida, la SGCAN señaló que la producción presentó un comportamiento variable, sin registrarse caídas significativas, por tanto no se evidenció un deterioro grave.

- [107] En efecto, el gráfico siguiente ilustra el comportamiento de las importaciones totales y de la producción nacional con el objetivo de analizar las tendencias de estas variables y corroborar la reducción señalada, la cual fue confirmada durante las visitas de verificación realizadas por la SGCAN. Como se observa, incluso sin considerar el segundo semestre de 2023, la disminución en las importaciones totales resulta evidente.

Gráfico No. 1
Producción nacional vs importaciones
Evolución semestral en TN



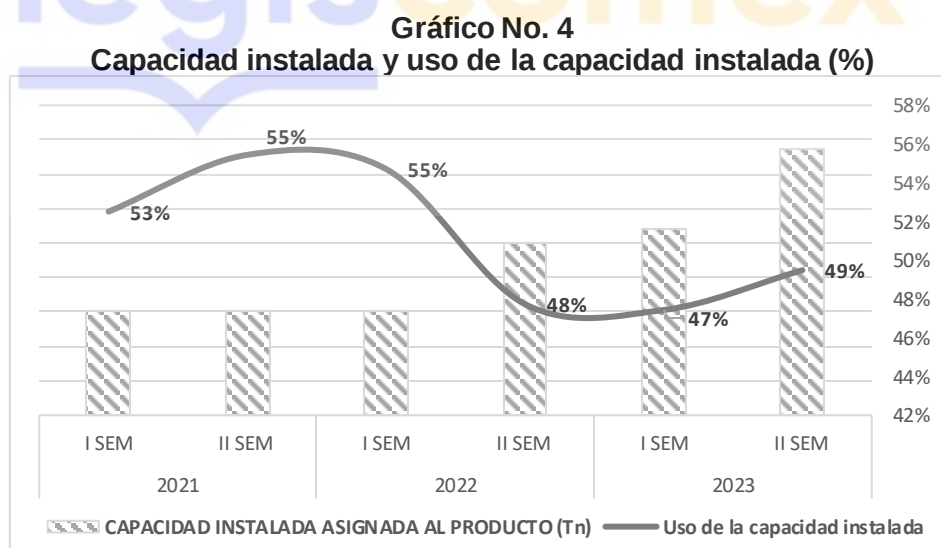
- [108] Sobre el volumen total de importaciones realizadas por Colombia y de la producción nacional de barras de hierro o acero corrugadas para refuerzo de concreto se indica que, durante el primer semestre de 2021 las importaciones totales representaron el 32% de la producción nacional. En el segundo semestre de mismo año, esta proporción aumentó a 40%. Sin embargo, en los semestres siguientes, a pesar de una disminución de la producción nacional, se observa que las importaciones representaron un menor porcentaje respecto a la producción nacional.
- [109] Por su parte, respecto a las importaciones provenientes de la Comunidad Andina, aunque presentan una tendencia similar al del resto de las importaciones, los montos importados no son significativos. El primer semestre de 2021, estas importaciones representaron el 0.4% de la producción nacional, aumentando al 9% en el segundo semestre del mismo año. En los semestres siguientes, se evidencia una menor participación en un contexto de reducción de la producción nacional. Para el primer semestre de 2023, las importaciones desde la CAN representaron el 6% de la producción nacional.
- [110] En consecuencia, en atención a las consideraciones expuestas, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por la República de Colombia.

5.4.2 Capacidad instalada

- [111] La República de Colombia señala que el uso de la capacidad instalada presentó un comportamiento decreciente “desde el segundo semestre de 2021 hasta el primer semestre del 2023. Se destacan las caídas de 7,09 y 7,26 puntos porcentuales en el segundo semestre de 2022 y primer semestre de 2023 respectivamente, comparado cada uno con su semestre inmediatamente anterior.”⁵²
- [112] Asimismo, indican que de acuerdo con la información de la Resolución 2477, “entre 2021 y 2023, la capacidad instalada registró una caída de 5% y 4% para 2022 y 2023 respectivamente, mientras el uso de la capacidad cayó hasta el 48% en el último año analizado”. Este porcentaje de uso de la capacidad sería insuficiente para este tipo de industrias intensivas en capital y “y cuyo uso de la capacidad debería encontrarse por encima del 80%.”⁵³

Análisis de la SGCAN

- [113] Según lo argumentado por Colombia, la capacidad utilizada de este sector debería superar el 80%, ya que un porcentaje inferior sería insuficiente. Sin embargo, los análisis realizados por la SGCAN muestran que, en ningún periodo, ya sea en el análisis semestral o anual, se registró un porcentaje superior al 80%.
- [114] El gráfico siguiente, que evalúa esta variable de forma semestral, permite contrastar el incremento evidenciado en la capacidad instalada, confirmando las conclusiones establecidas en la Resolución recurrida. Estas indican que la disminución del uso de la capacidad se debe, en parte, al aumento de la capacidad instalada y que en ningún semestre el uso de la capacidad superó el 55%.



- [115] Sin embargo, como se mencionó en la Resolución recurrida, el análisis basado en periodos semestrales presenta limitaciones por posibles fluctuaciones estacionales que pueden distorsionar las tendencias observadas, razón la cual, la SGCAN complementó este enfoque con un análisis anual, que confirma que la capacidad instalada aumentó en 1% y 2% en 2022 y 2023, respectivamente.

⁵² Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002946.

⁵³ Ibidem, folio 002946.

- [116] Asimismo, se confirmó que la disminución en el uso de capacidad instalada del 5% y 4% en el mismo periodo era explicado, en parte, por el aumento de la capacidad instalada de la rama de producción nacional, y no exclusivamente por factores externos, como la competencia de las importaciones. Como se evidenció en la sección anterior, estas últimas disminuyeron.
- [117] En consecuencia, en atención a las consideraciones expuestas, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por la República de Colombia.

5.4.3 Participación de mercado de la RPN

- [118] La República de Colombia no proporciona datos sobre la evolución de la participación de mercado de la RPN ni de las importaciones provenientes de terceros países, sino que se centra en describir el comportamiento de las importaciones originarias de la CAN.
- [119] La SGCAN estima pertinente analizar la participación de todos los actores en el mercado colombiano de barras de hierro o acero corrugadas para refuerzo de concreto, con el fin de garantizar una evaluación completa del desempeño de dicho sector. Además, nuevamente se señala que el análisis de la SGCAN se realiza de manera anual a fin de evitar posibles distorsiones por fluctuaciones estacionales. El análisis semestral realizado por Colombia refleja variaciones semestrales que no representan el comportamiento sostenido del mercado.
- [120] En este contexto, la SGCAN calculó el Consumo Nacional Aparente (CNA) de las barras de hierro o acero corrugadas para refuerzo de concreto para el periodo analizado contemplando a la rama de producción nacional, las importaciones de la CAN, las importaciones de terceros países y las exportaciones, obteniéndose los resultados presentados en el Gráfico No. 11 de la página 52 de la Resolución 2477.
- [121] Los resultados evidenciaron que la RPN de Colombia ganó participación de mercado en detrimento de las importaciones de terceros países, las cuales pierden cerca de 16 puntos porcentuales durante el periodo analizado. En contraste, las importaciones originarias de la CAN mantienen una participación estable de 3.7% en el consumo nacional aparente.
- [122] El análisis del CNA se realizó también con periodicidad semestral observándose similares resultados a los obtenidos en el enfoque anual. En efecto, en el párrafo [210] de la Resolución recurrida se señala que: *“Al examinar semestralmente la participación de las importaciones de la CAN en el mercado, se observa que estas oscilaron entre el 1% y 6%. En contraste, la participación de la RPN aumentó del 76% en el primer semestre de 2021, al 82% en el primer semestre de 2023. Al incluir los datos del segundo semestre de 2023, este porcentaje asciende al 97%”*.
- [123] En esa medida, se constata que, incluso considerando el periodo hasta el primer semestre de 2023, la participación de la RPN en el consumo aparente aumento de 76% en el primer semestre de 2021 al 82% en el primer semestre de 2023. Asimismo, la Resolución recurrida incorpora el análisis comparativo de datos presentado por Colombia, contrastando el periodo de referencia versus el periodo de perturbación, el cual evidencia un aumento en la participación de la RPN, al pasar del 78% al 82%. No obstante los resultados encontrados, la SGCAN destaca la validez del enfoque anual.

- [124] En consecuencia, en atención a las consideraciones expuestas, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por la República de Colombia.

5.4.4 Efectos en los precios de venta

- [125] La República de Colombia señala su contradicción sobre las conclusiones de la Resolución 2477, indicando que:

“La SGCAN se contradice cuando afirma “que el precio de venta del producto importado es superior al precio del producto fabricado por la RPN”, cuando al mismo tiempo, en su análisis de los años 2021, 2022 y 2023 el precio del acero peruano siempre es inferior al precio del acero de la rama de producción nacional (...).”⁵⁴

- [126] Para demostrar tal argumentación, incluye el gráfico No. 10 de la Resolución recurrida, en el que se presenta un comparativo de precios de venta de la rama de producción nacional con los precios del producto importado originario de la empresa Aceros Arequipa del Perú, concluyendo que:

“La misma SGCAN indica que “El Gráfico No. 10, muestra la evolución semestral de los precios del producto investigado, producido por la RPN de Colombia, en comparación con los precios de venta de Aceros Arequipa. Adicionalmente, se llevó a cabo un análisis mensual que reveló que, de los 29 meses analizados, en 6 ocasiones el precio de venta de Aceros Arequipa fue inferior al del producto de la RPN. Además, cuatro de estas seis diferencias ocurrieron en 2022, año en el que también se registraron las variaciones más pronunciadas”. (Negrilla y subrayado fuera de texto original)

Además, la SGCAN sostiene que, “(...) el precio del producto vendido por Aceros Arequipa presenta reducciones en la mayoría de los semestres analizados, coincidiendo con la reducción más fuerte del precio de la RPN en el segundo semestre de 2022(...) lo que contradice el argumento que el precio de venta del producto importado es superior al precio del producto fabricado por la RPN, presentando por la SGCAN, evidenciando que los importadores del producto investigado habrían utilizado, como estrategia de ventas, el reducir sus precios para incrementar sus ventas afectando así a la industria nacional”⁵⁵

- [127] La República de Colombia señala que, en el análisis de precios se evidenciaría “la falsa motivación en la que se soporta la Resolución impugnada. La evidente contradicción al interior de la Resolución en su evaluación de los precios del acero importado frente a los precios del acero nacional obliga a la SGCAN a reevaluar, aclarar o fundamentar adecuadamente la razón por la cual afirma, contradiciendo sus propias cifras, que el precio del acero importado fue superior al precio del acero nacional durante el periodo de investigación.”⁵⁶

- [128] Otro aspecto para evaluar en la reconsideración presentada en este punto se refiere a la afirmación de Colombia, según la cual la SGCAN “(...) negó a la Autoridad Investigadora la posibilidad de asistir a la diligencia en que Aceros Arequipa compartió información con la SGCAN que podría aclarar esta flagrante contradicción de la SGCAN, y que se constituye en una falsa motivación”. Dicha alegación será

⁵⁴ Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002949.

⁵⁵ Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002950.

⁵⁶ Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002950.

examinada a la luz de los procedimientos establecidos por la normativa de la Comunidad Andina, garantizando la transparencia y objetividad en la evaluación de la información recabada.

Análisis de la SGCAN

[129] De lo anterior, se aprecia que los alegatos formulados por la República de Colombia respecto al indicador “*efectos en los precios de venta*” pueden ser resumidos de la siguiente manera:

- (i) En la Resolución 2477 existiría una contradicción, dado que la información presentada demostraría que los precios del producto importado de la CAN serían inferiores al precio de la rama de producción nacional.
- (ii) El precio de venta de las importaciones investigadas fue inferior en comparación con el del productor nacional, destacando un diferencial promedio negativo del 3,96% en el período analizado.
- (iii) La SGCAN habría negado la posibilidad de asistir a la Autoridad Investigadora de Colombia a la reunión con Aceros Arequipa.

[130] En relación con el punto (i) cabe precisar que este asunto ya fue abordado en secciones previas del presente documento. No obstante, con el propósito de esclarecer cualquier duda sobre el diferencial de precios identificado entre el producto importado y el de fabricación nacional, se presenta a continuación la tabla No. 3 con dicha información. Debido a un tema de confidencialidad solicitado por la rama de producción nacional y por la empresa Aceros Arequipa, estos datos se expresan en formato de números índices⁵⁷.

Tabla No. 3
Diferencial de precios del producto nacional vs el importado de Aceros Arequipa

Año	Semestre	PRECIO NACIONAL USD	PRECIO AQP USD	DIFERENCIAL
2021	I Semestre	100		
	II Semestre	103	100	11%
2022	I Semestre	108	98	3%
	II Semestre	95	82	-1%
2023	I Semestre	93	81	-1%
	II Semestre	96	88	5%

Fuente: Información complementaria
Elaboración: SGCAN

[131] La tabla anterior destaca el diferencial de precios entre el producto importado y el de fabricación nacional, aspecto que la República de Colombia señala como una presunta contradicción en las conclusiones de la SGCAN. En la columna “DIFERENCIAL” se calculó la magnitud en la que el precio del producto importado resulta superior o inferior al del producto nacional. Los valores positivos reflejan que el precio del producto importado es superior, mientras que los valores negativos indican lo contrario.

[132] Como se observa, diferente a lo que señala la República de Colombia, en la Resolución recurrida no se identifica contradicción alguna en las conclusiones obtenidas del análisis de precios de las barras de hierro o acero corrugadas para

⁵⁷ El análisis también se encuentra detallado en tabla No. 13, ubicada en la página 48 de la Resolución 2477.

refuerzo de concreto originarias del Perú y de la RPN en el mercado colombiano durante el periodo 2021 – 2023.

- [133] La contradicción no se presenta en la información de la SGCAN sino en el recurso planteado por la República de Colombia ya que, en su conclusión, expuesta en la sección correspondiente de dicho documento, se señala lo siguiente:

“En conclusión, la RPN tuvo que ofrecer su producto a valores inferiores a los valores unitarios del producto investigado originario de Perú. Esto se debió a que Aceros Arequipa se convirtió en uno de los principales proveedores de barras de acero importado en Colombia, sustituyendo, en un principio, a proveedores tradicionales como México y Turquía, quienes antes de la llegada del producto peruano abastecían dicho mercado.”⁵⁸

- [134] Es decir, por un lado, la Autoridad Investigadora de Colombia señala que los precios del producto importado fueron inferiores a los de la rama de producción nacional en un 3.96%⁵⁹ durante el periodo analizado y, por otra parte, se concluye que la RPN tuvo que reducir sus precios por debajo los valores del producto originario del Perú.

- [135] En consecuencia, en atención a las consideraciones expuestas, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por la República de Colombia. El punto (ii) también se responde con lo indicado en los párrafos precedentes.

- [136] Finalmente, con relación al punto (iii), en el que la República de Colombia cuestiona la supuesta negativa de la SGCAN a permitir que la Autoridad Investigadora de Colombia participara en la reunión con Aceros Arequipa, cabe precisar que, de manera similar a lo ocurrido con la autoridad investigadora de la República del Perú, la cual no estuvo presente en las reuniones sostenidas por la SGCAN con las empresas de la Rama de Producción Nacional (RPN), la participación de la Autoridad Investigadora de Colombia en dicha reunión habría sido improcedente.

- [137] Lo anterior se entiende ya que en estas reuniones se abordaron asuntos específicos de cada empresa, incluyendo el análisis de información confidencial, cuya divulgación podría comprometer los intereses comerciales de las empresas consideradas como partes interesadas en este procedimiento.

- [138] Es importante recordar que, conforme al procedimiento establecido en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena y la Jurisprudencia del Tribunal Andino de Justicia, la SGCAN actúa en calidad de Autoridad Investigadora Regional, mientras que el Gobierno de la República de Colombia tiene la condición de parte interesada, lo que justifica la exclusión de su Autoridad Investigadora en dichas diligencias para garantizar la confidencialidad de la información y la imparcialidad del proceso.

- [139] En consecuencia, en atención a las consideraciones expuestas, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por la República de Colombia.

5.4.5 Efecto en el empleo

- [140] La República de Colombia cuestiona las constataciones efectuadas en la Resolución 2477 al señalar que:

⁵⁸ Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002951.

⁵⁹ Ibidem, folio 002951.

“(…) los análisis de la SGCAN omiten el comportamiento registrado en 2022, mientras la autoridad colombiana en su evaluación realiza comparaciones entre los promedios de los semestres anteriores y el periodo crítico, lo que permite una evaluación más precisa de la tendencia del indicador.”

Análisis de la SGCAN

- [141] Según refiere la República de Colombia, la SGCAN no habría considerado en su análisis el periodo de 2022, además de que el análisis realizado por la Autoridad Investigadora mostraría que:

“(…) el comportamiento secuencial de los semestres de la RPN en el periodo investigado (primer semestre de 2021 hasta primer semestre de 2023), se evidenció que el empleo directo presentó un comportamiento decreciente en el primer semestre y segundo semestre del 2021 y primer semestre del 2022, luego presentó una recuperación del 40,98% para el segundo semestre de 2022 en comparación al primero del mismo año. Finalmente, para el primer semestre del 2023 presenta una caída significativa de un 34,59% en comparación al semestre anterior”⁶⁰

- [142] Es preciso destacar que, en la Resolución recurrida, la SGCAN llevó a cabo un análisis objetivo del empleo asociado a la producción de barras de hierro o acero corrugadas para refuerzo de concreto. Dicho análisis evidenció un incremento del 7% en el empleo entre 2021 y 2023. Cabe señalar que también se realizó un proceso de depuración de la información, tras identificarse errores en los datos proporcionados por el Grupo Reyna⁶¹.
- [143] El análisis de empleo contempló cifras del 2022, indicando que para este año se reflejó un incremento del 9% respecto a 2021, seguido por una reducción del 3% en 2023.
- [144] En consecuencia, en atención a las consideraciones expuestas, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por la República de Colombia.

5.4.6 Materia prima utilizada

- [145] La República de Colombia señala que la SGCAN no habría tenido en cuenta *“que en el proceso de fabricación integrado únicamente se realiza en la empresa Acerías Paz del Río, dado que es la única que cuenta con un proceso de minería y acería propio que le permite realizar las fases de explotación, preparación y disposición de materias primas (mineral de hierro, caliza, coque y sinter). Las demás plantas de producción fabrican barras de acero a partir de chatarra o palanquilla.”⁶²*
- [146] Asimismo, señalan que *“(…) la utilidad se [ha] redujo en 15 puntos porcentuales en el período analizado por la Autoridad Investigadora, esto explicado por la disminución del precio de venta que tuvo que realizar el productor nacional y no por los costos que representan las materias primas utilizadas.”⁶³*

⁶⁰ Ibidem, folio 002947.

⁶¹ Ver nota a pie de página No. 67 de la Resolución 2477.

⁶² Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002951.

⁶³ Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002952.

Análisis de la SGCAN

- [147] La información sobre las importaciones y compras de materia prima fue solicitada por la SGCAN en el pedido de información complementaria realizado mediante comunicación SG/E/DGCOM/2321/2024 del 5 de diciembre de 2025. Dicha información fue incluida en la sección sobre relación de causalidad.
- [148] La SGCAN al no evidenciar una perturbación en la rama de producción nacional solicitante de la medida no consideró necesario realizar el análisis de causalidad, lo cual fue explicado en la Resolución recurrida. No obstante, se realizó un análisis del comportamiento de los precios de la materia prima.
- [149] Dicho análisis demostró que el 80% la materia prima utilizada por la RPN colombiana era chatarra local, mientras que el 20% restante correspondía a materia prima importada. Asimismo, los precios de la materia prima local se mantuvieron relativamente estables durante el periodo analizado.
- [150] La SGCAN no emitió pronunciamiento alguno sobre las empresas que realizaban su proceso productivo a partir del mineral de hierro, ni sobre aquellas que lo hacían a partir de palanquilla o chatarra.
- [151] En consecuencia, en atención a las consideraciones expuestas, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por la República de Colombia.

5.4.7 Exportaciones de la RPN

- [152] Según la República de Colombia, *“la producción de barras de acero de la RPN se destinó al mercado interno, con la única excepción del primer semestre de 2023. Ante el incremento en sus inventarios, provocado por el aumento de las importaciones provenientes de la CAN, los peticionarios se vieron obligados a buscar alternativas para colocar su excedente de producción. Como resultado, realizó su primera exportación dentro del período analizado, enviando un total del 1,29% de la producción nacional (5.046 toneladas) al mercado externo durante el primer semestre de 2023.”*⁶⁴

Análisis de la SGCAN

- [153] La SGCAN analizó las exportaciones reportadas por la rama de producción para el periodo investigado. La información no coincidía con la presentada por la Autoridad Investigadora.
- [154] Las exportaciones presentaron un comportamiento positivo durante el periodo, con variaciones superiores al 100% en el 2023. También se destacó el hecho de que estas exportaciones no eran significativas dentro del total del consumo nacional aparente.
- [155] En consecuencia, en atención a las consideraciones expuestas, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por la República de Colombia.

⁶⁴ Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002953.

5.4.8 Comportamiento de las ventas y utilidades de la RPN

- [156] La República de Colombia, en el recurso presentado, no cuestiona el análisis anual realizado por la SGCAN sobre el comportamiento de las ventas. Expone el contenido de la Resolución 2477 indicando que “(...) *al comparar el volumen anual de las ventas en 2023 estas registran una disminución del - 3% frente a 2022, en términos de valor las ventas disminuyeron 10% en 2023, lo que evidencia un deterioro en la Rama de Producción Nacional.*”⁶⁵
- [157] Por su parte, respecto al análisis de la SGCAN sobre las utilidades y el margen de utilidad la República de Colombia cuestiona la Resolución recurrida debido a que, “*A diferencia de lo señalado por la SGCAN al mencionar que el margen de utilidad bruta en 2023 muestra una recuperación, se observa en la gráfica anterior que el margen de utilidad pasó de 22% en 2021 a 12% en 2023, un nivel insuficiente para asumir los costos de producción y gastos administrativos de la RPN, lo cual evidencia el deterioro de los indicadores financieros en 2023.*”
- [158] En el análisis realizado discrepa de la SGCAN ya que, según Colombia, “*es claro que la modificación del período de investigación hace que el análisis de importaciones realizado por la SGCAN esté viciado por la inclusión del segundo semestre de 2023, período en el cual los exportadores ya habían sido notificado del inicio de la investigación y pudieron incidir en el cambio de tendencia de sus ventas hacia Colombia.*”

Análisis de la SGCAN

- [159] Los argumentos presentados por la República de Colombia en la sección sobre utilidades y margen de utilidad se pueden resumir en lo siguiente:
- i. Deterioro de la utilidad bruta.
 - ii. Margen de utilidad insuficiente para asumir los costos de producción y gastos administrativos.
 - iii. Disminución de precios de la RPN para mantener volúmenes de ventas y participación de mercado.
 - iv. Ingreso por ventas fluctuante.
- [160] Como se indicó en secciones previas de la presente Resolución, la SGCAN no puede considerar como determinantes para demostrar la supuesta perturbación, los resultados obtenidos de un comparativo de variables entre dos periodos que no tienen un sustento metodológico y que no se ajustan al proceder de la SGCAN en investigaciones previas.
- [161] La República de Colombia divide el periodo de investigación en dos subperiodos:
- a. Periodo de referencia: promedio de datos de 4 semestres (primer semestre 2021 a segundo semestre de 2022).
 - b. Periodo de perturbación: primer semestre de 2023.
- [162] El comparativo de las cifras correspondientes para dichos periodos refleja los resultados que evidenciarían un incremento significativo de importaciones así como la presunta perturbación en la RPN. La SGCAN no se limita a un análisis comparativo “punta a punta”, sino que incluye las tendencias registradas a lo largo del periodo,

⁶⁵ Ibidem, folio 002953.

con el propósito de evitar conclusiones basadas en comportamientos coyunturales o esporádicos.

- [163] Sobre el numeral (i) la SGCAN en la Resolución 2477 indicó que las utilidades se reducen durante el periodo analizado y, sobre el margen de utilidad, aunque se redujo en 2022, luego se incrementó para el 2023.
- [164] La Tabla No. 4 muestra la variación semestral del costo de ventas evidenciando un aumento importante en los primeros semestres del periodo para luego presentar reducciones.

Tabla No. 4
Ingreso por ventas, costo de ventas y variación del costo de ventas
(números índices y %)

Año	Semestre	Ingreso por ventas netas	Costo de Ventas	Variación Costo Ventas
2021	I SEM	100	100	
	II SEM	101	109	9%
2022	I SEM	118	137	25%
	II SEM	111	135	-1%
2023	I SEM	99	120	-11%
	II SEM	111	127	6%

Fuente: Información complementaria
Elaboración: SGCAN

- [165] La tabla anterior evidencia como los eventos semestrales, que pueden ser coyunturales al no reflejar la totalidad del ciclo económico, se corrigen mediante el análisis de tendencias o la evaluación anual. Así, según el análisis anual, el costo de ventas aumentó en 30% en 2022 y disminuyó en 9% en 2023.

Tabla No. 5
Ingreso por ventas, costo de ventas, utilidades y precio nominal
(números índices y %)

Pesos colombianos	2021	2022	2023
Ingreso por ventas	100	114	104
Variación		14%	-8%
Costo de ventas	100	130	118
Variación		30%	-9%
Utilidades	100	58	58
Variación		-42%	0%
Precio nominal implícito (COP/KG)	100	113	107
Variación		13%	-5%

Fuente: Información complementaria
Elaboración: SGCAN

- [166] Esta información fue expuesta en el párrafo [248] de la Resolución recurrida, en el que se indica que la reducción de las utilidades se da en un contexto de incremento de la producción en valor, de las ventas y de los precios⁶⁶. Lo anterior se confirma en la Tabla No. 5, la cual respalda lo señalado por la SGCAN, al evidenciar una disminución de las utilidades en 2022, a pesar de haberse registrado un aumento del 14% en los ingresos por ventas y del 13% en el precio nominal. La reducción en las utilidades se explica, en parte, por el aumento del 30% en los costos de ventas durante el mismo año, lo que habría afectado los márgenes de ganancia.

⁶⁶ Como se verificó en la Resolución 2477, en pesos colombianos, los precios aumentaron en todos los semestres de 2021 y 2022, pero disminuyeron en 2023. No obstante, al comparar el precio del segundo semestre de 2023 con el del primer semestre de 2021, se observa un incremento del 7%.

- [167] En consecuencia, en atención a las consideraciones expuestas, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por la República de Colombia.

5.4.9 Conclusiones sobre la perturbación

- [168] En su recurso, la República de Colombia señala que “(...) se evidencia un impacto en la producción nacional y en los precios del acero de la rama de producción nacional. En un intento por sobrevivir en el mercado, la RPN se vio forzada a bajar sus precios de venta por cuenta de la importación de acero peruano a precios artificialmente bajos, afectando severamente su rentabilidad, utilidad bruta, entre otros, lo que constituye una”⁶⁷.
- [169] De igual forma, manifiesta que la Resolución impugnada adolece de falsa motivación porque la SGCAN en su análisis:
- “Modificó el periodo de investigación, sin contar con la competencia para ello;
 - Estableció un periodo de investigación posterior a la fecha de inicio de investigación, contradiciendo el Artículo 97 del AC, la práctica de los Países Andinos y la normativa nacional de Colombia;
 - Incurrió en una flagrante contradicción al concluir que el precio de venta del producto importado era superior al precio de venta del producto nacional, no obstante respaldar esta afirmación a partir de cifras e información gráfica que demuestran que los precios de los productos importados fueron inferiores respecto de los precios del producto nacional a lo largo de todo el periodo de investigación y;
 - Al momento de analizar la perturbación en la RPN, no tuvo en cuenta que la capacidad instalada y su uso disminuyeron, lo que refleja un descenso en la demanda interna, entre otros.”⁶⁸

Comentarios de la República del Perú

- [170] La República del Perú ha manifestado lo siguiente sobre la evaluación de la supuesta perturbación de la RPN:

“(...) se constata una fuerte contracción de las importaciones, tanto en valor como en volumen. Las importaciones totales del producto investigado se redujeron en un 44% entre 2022 y 2023, y en un 68% si se compara 2023 con 2021. Las provenientes de la CAN, mayoritariamente del Perú, también cayeron, acumulando una disminución del 18% durante el periodo analizado. Esta evolución, por sí sola, pone en duda cualquier argumento sobre una supuesta presión de las importaciones sobre la industria local.

*Adicionalmente, los precios del producto importado superan sistemáticamente a los de la producción nacional, sin que se observe un efecto de subvaloración que afecte los precios internos de la industria local. Tampoco se identificó una vinculación directa entre el precio del producto similar importado y el precio de venta local de la RPN, lo cual refuerza la idea de que no hay presión competitiva desleal.”*⁶⁹

⁶⁷ Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002962.

⁶⁸ Expediente DGCOM/SG/002/2024, folios 002962 y 002963.

⁶⁹ Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002994.

- [171] Finalmente, la República del Perú resalta que no se evidenció “perturbación a la RPN en variables claves como productividad, salarios ni ventas como porcentaje del consumo nacional aparente, lo cual no permite acreditar un daño grave”⁷⁰. Asimismo, señala que “se observa que la industria local ha mejorado su posición competitiva, ampliando su cuota de mercado y mantenido estabilidad en indicadores económicos fundamentales.”⁷¹

Análisis de la SGCAN

- [172] La mayoría de las conclusiones planteadas por la República de Colombia fueron abordadas en las secciones correspondientes del presente documento, no obstante la SGCAN concluye lo siguiente:
- [173] En relación con la perturbación de la rama de producción nacional, es necesario reiterar que el análisis realizado por la SGCAN se centra en el desempeño de los indicadores económicos de la RPN, y no en la identificación de los factores que explican su comportamiento, tarea que corresponde al análisis de causalidad.
- [174] En el marco antes descrito, en la Resolución 2477 se efectuó un análisis conjunto de todos los indicadores que fueron presentados por la República de Colombia en su solicitud para la aplicación de medidas correctivas de salvaguardia. Así, en dicho acto administrativo se efectuó la siguiente evaluación:

“Como se observa en el presente caso, durante el periodo 2021 – 2023, no todos los indicadores analizados mostraron un comportamiento negativo, y aquellos que sí lo hicieron, no presentaron caídas significativas. En este sentido, no se evidenció un deterioro grave de los indicadores de producción, capacidad instalada, empleo, ventas, los cuales, si bien experimentaron reducciones en ciertos momentos, también presentaron aumentos en otras fases del periodo analizado. Además, se observó un incremento significativo en la participación de mercado de la RPN a lo largo de todo el periodo evaluado.

Por otro lado, los precios promedio anuales tanto del producto fabricado por la RPN como del producto similar importado de Perú mostraron reducciones durante el periodo analizado. En el último año, el precio del producto de la RPN disminuyó en 7% y el del producto similar importado del Perú disminuyó en 6%.

*En base al análisis integral de estos indicadores, la SGCAN concluye que no hay evidencia que respalde la existencia de perturbación en la RPN de Colombia.*⁷²
[Énfasis añadido]

- [175] De esta manera, la SGCAN, con base en los indicadores presentados por la República de Colombia para sustentar la existencia de una perturbación a la RPN, evaluó la pertinencia de cada uno de ellos y llevó a cabo un análisis integral de dichos indicadores. Como resultado, concluyó que no existían evidencias que acreditaran la presunta perturbación alegada por la RPN.
- [176] En consecuencia, en atención a las consideraciones expuestas, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por la República de Colombia.

⁷⁰ Ibidem, folio 002994.

⁷¹ Ibidem, folio 002994.

⁷² Ver párrafo [257], [258] y [259] de la Resolución 2477.

5.5 Relación de causalidad

- [177] En su recurso, la República de Colombia indica que las situaciones a las que se enfrenta la rama de producción nacional obedecerían a diversas causas. En relación con este aspecto específico, señala lo siguiente:

“(…) ese no es un factor que desvirtúe la existencia de una relación de causalidad entre la variación demostrada de las importaciones originarias de la Subregión Andina y la situación de menoscabo que está padeciendo la rama de producción nacional.

Como se explicó –con fundamento en la jurisprudencia del TJCA– el requisito en cuestión no exige que las importaciones sean la única causa de la perturbación, sino que contribuyan desde una perspectiva causal a ese resultado, aunque existan otros factores que también aporten a su configuración, como fue manifestado por el TJCA en la jurisprudencia citada en el acápite “Relación de causalidad entre la variación de las importaciones y la perturbación a la producción nacional.

En este caso existen elementos suficientes para concluir que las importaciones de barras de hierro o acero corrugadas originarias de la Subregión Andina efectivamente contribuyeron de manera significativa a generar las circunstancias que constituyeron el daño que padece la rama de producción nacional, en particular la reducción de precios.”⁷³

- [178] En esa línea, también menciona lo siguiente:

“Como resultado del análisis de la información aportada por las peticionarias, se observa que la participación de las importaciones del producto investigado originarias de Perú tiene una connotación de segmentación. Es decir que, al evidenciarse que una determinada empresa vende el producto en mayor cantidad a una determinada región principalmente por cercanía territorial, se concluye que un 4% de participación de las importaciones originarias de Perú en el mercado colombiano a nivel nacional puede traducirse en un porcentaje considerable si se analiza con un enfoque territorial como se explicó anteriormente. Lo anterior permite evidenciar la perturbación de una manera más notoria en la rama de producción nacional incluso si –sin fundamento normativo alguno– se partiera de la base de que el incremento en la participación de mercado de las importaciones es un elemento de procedibilidad de la salvaguardia.”⁷⁴

Comentarios de la República del Perú

- [179] La República del Perú manifiesta que, “[l]a SGCAN sobre la relación de causalidad ha sido contundente al referir que no se han verificado alteraciones en las condiciones en que se realizan las importaciones ni la existencia de una perturbación en la RPN, por lo que no existen elementos para poder elaborar un análisis de causalidad.”⁷⁵
- [180] Asimismo, continúan señalado que, “en su escrito de posición, el Gobierno del Perú indicó que la autoridad investigadora colombiana no logró establecer la existencia de una relación causal entre las importaciones y la supuesta perturbación a la RPN. Un análisis riguroso por parte de la autoridad colombiana habría demostrado que,

⁷³ Expediente DGCOM/SG/002/2024, folios 002957 y 002958.

⁷⁴ Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002958.

⁷⁵ Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002995.

*durante el periodo investigado, las importaciones objeto de análisis, en realidad, mostraron una tendencia a la baja*⁷⁶.

- [181] Por último, señalan que la República de Colombia no habría realizado un debido análisis de causalidad. Al respecto, sostienen que *“Llama la atención que la autoridad colombiana no haya tenido en cuenta que, pese a la contracción de la demanda, la RPN logró aumentar su participación en el mercado, superando el 90% del consumo aparente. En contraste, las importaciones totales representaron menos del 10%, y aquellas originarias de la Subregión Andina tuvieron un peso marginal, inferior al 3%. Estos datos, por sí solos, desvirtúan la existencia de un nexo causal entre las importaciones andinas y la presunta perturbación, reafirmando la falta de fundamento para la aplicación de la medida de salvaguardia*⁷⁷.

Análisis de la SGCAN

- [182] De lo indicado previamente, se aprecia que el cuestionamiento de la República de Colombia parte del supuesto que, además del incremento registrado en las importaciones, se evidenció también una perturbación a la RPN. En ese sentido, en criterio de Colombia, existirían elementos suficientes para concluir que las importaciones de barras de hierro o acero corrugadas para refuerzo de concreto originarias de la CAN contribuyeron en la perturbación de la rama de producción nacional, en particular la reducción de precios.
- [183] En la Resolución recurrida se demostró que las importaciones del producto investigado no presentaron incrementos significativos durante el periodo de análisis (2021 – 2023), en términos de valor y volumen ni alteraciones en las condiciones en que se realizan las importaciones. Además, a partir de un análisis conjunto de los indicadores económicos pertinentes de la RPN del producto investigado, se determinó que dicha rama no experimentó una perturbación durante el periodo antes referido, tal como fue explicado en el párrafo [281] de la Resolución 2477 de la SGCAN, así como en la sección 5.4 de presente Resolución, denominado *“Análisis sobre Perturbación”*.
- [184] Debe recordarse que la Resolución recurrida analizó con precisión los requisitos necesarios para la aplicación de una medida de salvaguardia, detallando los criterios que deben cumplirse para su adopción:
- a. Variación cuantitativa o cualitativa de las importaciones de productos específicos.
 - b. Perturbación en la producción nacional de productos específicos.
 - c. Relación de causalidad.
 - d. Proporcionalidad.
- [185] En la Resolución 2477 no se constató un crecimiento significativo de las importaciones de barras de hierro o acero corrugadas para refuerzo de concreto durante el periodo 2021 – 2023 ni se identificó una alteración en las condiciones en que se realizaron las importaciones (primer requisito para la aplicación de una salvaguardia). Asimismo, no se determinó que dichas importaciones hubieran generado una perturbación sobre la RPN (segundo requisito para la aplicación de una salvaguardia).

⁷⁶ Ibidem, folio 002995.

⁷⁷ Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002996.

[186] Por ello, al no cumplirse los dos primeros requisitos para la adopción de una medida de salvaguardia, la SGCAN no procedió con la evaluación de la relación de causalidad entre el comportamiento de las importaciones y la presunta perturbación a la RPN (tercer requisito para la aplicación de una salvaguardia), conforme se ha procedido en otros actos administrativos⁷⁸.

[187] En consecuencia, en atención a las consideraciones expuestas, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por la República de Colombia.

5.6 Proporcionalidad

[188] Según la República de Colombia, la medida de salvaguardia impuesta atendería a lo establecido en artículo 97 del Acuerdo de Cartagena “(...) *en tanto que permite el acceso de un volumen de importaciones del producto específico que no resulte inferior al promedio del comercio de los últimos tres años*”⁷⁹.

[189] Señalan que, “*Respecto del contingente arancelario, de acuerdo con el principio de proporcionalidad de la medida, se precisa que este cálculo se realizó con volúmenes de importaciones que no incluyen el segundo semestre de 2023, a diferencia de lo calculado por la SGCAN, por lo explicado anteriormente.*”⁸⁰.

Comentarios de la República del Perú

[190] La República del Perú manifiesta que las afirmaciones realizadas por Colombia carecerían de sustento, “*por cuanto no puede calificarse como aceptable por el Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Andina y, mucho menos, como proporcional a una medida que restringe el comercio intracomunitario sin que se haya acreditado la existencia de una perturbación significativa a la RPN causada por las importaciones andinas.*”

⁷⁸ Esta práctica de la SGCAN de no evaluar la relación causal cuando previamente no se ha constatado una perturbación en la RPN, ha sido adoptada en diversos procedimientos administrativos. A continuación, se detallan algunas resoluciones que lo ejemplifican:

- Resolución 2453, por el cual se resuelve la solicitud de la República de Colombia para la aplicación de medidas correctivas a las importaciones de cebolla de bulbo rojo clasificadas en la subpartida arancelaria 0703.10.00.10 originarias de los Países Miembros de la Comunidad Andina, invocando el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena.
- Resolución 2005, por el cual se resuelve la solicitud de la República del Ecuador para la aplicación de medidas correctivas a las importaciones de azúcar originarias de los Países Miembros, al amparo de lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena
- Resolución 1948, por el cual se resuelve la solicitud de aplicación de medidas correctivas por parte de la República del Ecuador a las importaciones de polvo base para la elaboración de detergente originario de los Países Miembros de la Comunidad Andina, bajo lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena;
- Resolución 993, por el cual se resuelve la solicitud de aplicación de medidas correctivas por parte de la República del Ecuador a las importaciones de productos de la cadena de oleaginosas originaras de los Países Miembros de la Comunidad Andina, bajo lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena;
- Resolución 826, por el cual se resuelve la solicitud de aplicación de medidas correctivas por parte de la República de Colombia a las importaciones de azúcar clasificadas en las subpartidas arancelarias NANDINA 1701.11.90, 1701.91.00 y 1701.91.00 originarias de los Países Miembros de la Comunidad Andina, bajo lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena; y,
- Resolución 815, por el cual se resuelve la solicitud de aplicación de medidas correctivas por parte de la República del Ecuador a las importaciones de las subpartidas arancelarias NANDINA 1507.90.00, 1511.90.00, 1512.19.00, 1516.20.00, 1517.10.00 y 1517.90.00 originarias de los Países Miembros de la Comunidad Andina, bajo lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena.

⁷⁹ Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002958.

⁸⁰ Ibidem, folio 002959.

Como se ha demostrado, las importaciones originarias del Perú representan menos del 3% del consumo aparente de barras de acero en Colombia y no han experimentado un incremento significativo ni han incidido de manera relevante sobre los indicadores económicos de la industria colombiana.

Por otro lado, el establecimiento de un arancel extra contingente del 14,5 % impone una carga comercial significativa para los Países Miembros de la CAN, la cual resulta incluso más gravosa que la aplicada a productos originarios de terceros países con los que Colombia no mantiene acuerdos comerciales preferenciales (arancel de Nación Más Favorecida).⁸¹

- [191] Por tanto, concluyen, que la medida impuesta por Colombia no superaría un examen de proporcionalidad ya que no tiene relación con la afectación alegada “(...) y, aún en el negado supuesto que cumpliera con los requisitos de la normativa andina, constituye una restricción desproporcionada al comercio subregional.”

Análisis de la SGCAN

- [192] De lo indicado previamente, se aprecia que la República de Colombia señala que la medida es proporcional refiriéndose al monto del contingente calculado libre de medida, conforme lo exige el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena. Señala que no se ha considerado el último semestre del 2023, por tanto se entendería que se calculó por un periodo de dos años y medio. A decir de Colombia, esto se debería a que la medida impuesta no generaría un sacrificio a los Países Miembros “(...) y, en cambio, el aporte que otorga a la rama de producción nacional de Colombia es relevante”⁸².
- [193] Conforme a lo señalado en la Resolución recurrida, el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena no prevé excepción alguna en relación con el cálculo del contingente. Dicha disposición es clara al establecer que “(...) las medidas correctivas que se apliquen deberán garantizar el acceso de un volumen de comercio no inferior al promedio de los tres últimos años”, constituyendo así un mandato imperativo para los Países Miembros en la aplicación de las medidas correctivas de salvaguardia.
- [194] Con base en la información de importaciones proporcionada por la República de Colombia, y sin perjuicio del no cumplimiento de los requisitos para una medida de salvaguardia, en todo caso, la SGCAN verificó que el contingente de 29,529.03 toneladas libres del arancel establecido como medida, no se ajusta al periodo estipulado en el referido artículo 97, generando una diferencia de 7,905.04 toneladas en detrimento de las importaciones andinas.
- [195] En consecuencia, en atención a las consideraciones expuestas, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por la República de Colombia.

5.7 Oportunidad de imposición de la medida

- [196] La República de Colombia señala que existe una preocupación sobre que la adopción de la salvaguardia habría sido inoportuna y que Colombia debió actualizar la información hasta 2024 para poder adoptar la decisión. *Lo anterior bajo el entendido que, aun cuando en sesión 367 del Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior del 12 de diciembre de 2023 se recomendó la imposición de la medida de salvaguardia, la medida se impuso el 03 octubre de 2024 mediante el*

⁸¹ Ibidem, folio 002996.

⁸² Ibidem, folio 002958.

Decreto 1227. Asimismo, señala que ninguna normativa andina establece un periodo específico en el que se deba realizarse la investigación, por lo que la SGCAN no podría “imponer unilateralmente un término para adoptar la medida. Esto significa que tampoco puede sostener la tesis de que la decisión en este caso fue inoportuna porque se adoptó en un lapso que, en su concepto unilateral, fue muy prolongado.

“La recomendación de la SGCAN, frente a la aparente obligación de la Autoridad Investigadora de actualizar su investigación con datos a 2024 carece de fundamento. Si al momento en que se termina el análisis la autoridad tuviera el deber de actualizar sus datos, tendría que volver a promover las actividades de recaudo de información y todos los escenarios de participación de las intervinientes para que puedan ejercer adecuadamente sus garantías asociadas al debido proceso. Cuando ese nuevo análisis concluyera, nuevamente debería hacerse la actualización que, por supuesto, requeriría la realización de nuevas actividades y oportunidades de participación. Finalmente, la investigación adelantada por Colombia tomó un tiempo razonable teniendo en cuenta la complejidad del asunto que estaba sometido a su consideración.”⁸³

Análisis de la SGCAN

- [197] El análisis del periodo de investigación fue desarrollado de manera amplia tanto en la Resolución 2477 como en secciones anteriores de la presente Resolución. No obstante, es pertinente indicar que las preocupaciones sobre este asunto no solo fueron presentadas por la SGCAN, sino, sobre todo, por los Países Miembros.
- [198] La SGCAN ha establecido de manera clara su postura sobre el periodo de investigación, teniendo como fundamento procedimientos anteriores sobre salvaguardias, donde se verificó que la información presentada por los solicitantes de medidas abarcó, como mínimo, un intervalo de tres años. Debido a que un periodo de tres años o más es la práctica consolidada de la Comunidad Andina para evaluar el incremento de importaciones, las condiciones en que se realizan dichas importaciones, la perturbación y la relación causal, la SGCAN en los procedimientos anteriores analizados no exigió información adicional a los Países Miembros.
- [199] Además, según el análisis detallado en la presente Resolución, la SGCAN consideró como periodo de investigación el intervalo 2021 – 2023, sin considerar datos de 2024 en sus evaluaciones. No obstante, cabe destacar la posición de la República del Perú, que subraya que *“una medida de salvaguardia es una medida excepcional de carácter urgente, por lo que se requiere de inmediatez entre la solicitud de inicio y su imposición.”⁸⁴*
- [200] En consecuencia, en atención a las consideraciones expuestas, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por la República de Colombia.

5.8 Falta de competencia de la SGCAN para exigir la devolución de sumas de dinero

- [201] Según la República de Colombia, *“es pertinente advertir que los Países Miembros de la CAN no le han otorgado a la SGCAN ninguna competencia para exigir la*

⁸³ Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002959.

⁸⁴ Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002988.

*devolución de sumas de dinero pagadas a un **País miembro mientras aplicó una medida que, en su momento, gozaba de plena presunción de legalidad***".⁸⁵

[202] Sobre este asunto, Colombia se extiende en su análisis y sus argumentaciones se resumen a continuación:

- a) No existiría norma en el ordenamiento jurídico andino que faculte a la SGCAN a ordenar la devolución de los montos cobrados durante la aplicación de una medida.
- b) Las competencias de la SGCAN se encuentran expresamente señaladas en el artículo 30 del Acuerdo de Cartagena y estaría excediendo de sus competencias al solicitar la devolución de los cobros realizados.
- c) El artículo 97 del Acuerdo de Cartagena no dispone a la SGCAN ordenar la devolución de los montos pagados por concepto de salvaguardias.

Comentarios de la República del Perú

[203] La República del Perú manifiesta que "(...) *lo señalado por Colombia no resulta exacto, puesto que el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, norma aplicable al presente procedimiento, establece expresa e indubitadamente el **carácter provisional** de la imposición de la salvaguardia en sede nacional; en tal sentido, de la aplicación de dicho articulado se colige que, corresponderá a la SGCAN autorizar la aplicación de dicha salvaguardia o denegarla y ordenar el desmantelamiento de dicha medida al País Miembro, si es que esta salvaguardia provisional fue incorrectamente impuesta.*"

[204] Asimismo, señala, que la medida de salvaguardia tiene el carácter de provisional y está sujeta al pronunciamiento de la SGCAN, por lo que este órgano comunitario puede denegar las solicitudes "(...) *para la aplicación de medidas correctivas que no cumplan con los requisitos previstos en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena y, como consecuencia de ello, ordenará su suspensión, así como la devolución de los pagos indebidamente cobrados.*"⁸⁶

[205] La República del Perú señala que la cuestión de la devolución de los pagos ya habría sido "*abordada y resuelta por el Tribunal en la Sentencia recaída en el Proceso 02-AI-2019, en la que expuso que, en aquellos casos en los que la SGCAN, luego de llevar a cabo el procedimiento establecido en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, concluya que el País Miembro no ha cumplido con los requisitos y decida que corresponde denegar la aplicación de la salvaguardia provisional impuesta por dicho país, deberá ordenar la suspensión de su aplicación, así como la devolución de los montos cobrados indebidamente*"⁸⁷.

Análisis de la SGCAN

[206] Como lo señala la República del Perú, la devolución de los pagos realizados por concepto de una medida de salvaguardia provisional es una cuestión que ya ha sido abordada por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

⁸⁵ Ibidem, folio 002959.

⁸⁶ Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002997.

⁸⁷ Expediente DGCOM/SG/002/2024, folio 002998.

[207] En efecto, en el Proceso 02-AI-2019⁸⁸, el Tribunal tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre este asunto disponiendo que:

“La SGCAN se pronunciará a través de una Resolución debidamente motivada, en la que puede aceptar o denegar (total o parcialmente) la solicitud del País Miembro respectivo. En consecuencia, puede suspender, modificar o autorizar las medidas correctivas de salvaguardia previstas en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, de conformidad con lo siguiente:

(i) Suspensión: En aquellos casos en los que la SGCAN, después de llevar adelante un procedimiento de verificación previsto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, concluya que no se han cumplido o no se han acreditado debidamente los requisitos habilitantes, previstos en dicha norma y desarrollados en la presente sentencia, para aplicar una medida correctiva de salvaguardia, deberá denegar la solicitud, ordenar la inmediata suspensión de su aplicación y determinar que corresponde al País Miembro solicitante ordenar, a través de las autoridades nacionales competentes, la devolución de los montos que hubieran sido cobrados indebidamente durante la aplicación provisional de la medida y hasta antes del pronunciamiento de la SGCAN. Los cobros efectuados con posterioridad al pronunciamiento desfavorable de la SGCAN, con mayor razón, también deben ser devueltos”.

[208] En el mismo proceso, el TJCAN reiteró lo señalado en el párrafo precedente disponiendo que:

“En aquellos casos en los SGCA, después de llevar adelante el procedimiento de verificación previsto en el artículo 97 el Acuerdo de Cartagena, concluya que no se han cumplido o no se han acreditado debidamente los requisitos habilitantes, previstos en dicha norma y desarrollados en la presente sentencia, para aplicar una medida correctiva de salvaguardia, deberá denegar la solicitud, ordenar la inmediata suspensión de su aplicación y determinar que corresponde al País Miembro solicitante ordenar, a través de las autoridades nacionales competentes, la devolución de los montos que hubieran sido cobrados indebidamente durante la aplicación provisional de la medida y hasta antes el pronunciamiento de la SGCA.”⁸⁹

[209] La SGCAN, al emitir resoluciones que deniegan la aplicación de medidas definitivas de salvaguardia, se limita a dar cumplimiento a las disposiciones normativas pertinentes conforme a los pronunciamientos del TJCAN.

[210] En consecuencia, en atención a las consideraciones expuestas, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por la República de Colombia.

[211] Que, por todo lo anteriormente expuesto, la Secretaría General de la Comunidad Andina,

⁸⁸ Acción de incumplimiento planteada por SUGARLATAM del Ecuador s.a. en contra de la República del Ecuador por el presunto incumplimiento de la Resolución 2005 de la Secretaría General de la Comunidad Andina, del artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, de los artículos 3 y 4 del Tratado de creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y del artículo 32 de la decisión 671 de la Comisión de la Comunidad Andina.

⁸⁹ Ibidem, Proceso 02-AI-2019.

RESUELVE:

Artículo 1. Declarar infundado el Recurso de Reconsideración interpuesto por la República de Colombia contra la Resolución 2477, por los argumentos expuestos en la presente Resolución.

Artículo 2.- Confirmar en todos sus extremos la Resolución 2477.

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

Dada en la ciudad de Lima, Perú, a los 7 días del mes de mayo del año dos mil veinticinco.

Gonzalo Gutiérrez Reinol
Embajador
Secretario General

