



RESOLUCIÓN N° 2582

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

LA SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA,

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

CONSIDERANDO:

1. ANTECEDENTES

- [1] El 9 de febrero de 2026 la República de Colombia mediante Radicado No. 2-2026-003207, presentó ante la Secretaría General de la Comunidad Andina (en adelante, **SGCAN**), una solicitud de calificación como gravamen respecto de la medida adoptada por la República del Ecuador mediante la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0006-RE, expedida por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (en adelante, **SENAE**) el 24 de enero de 2026, consistente en el establecimiento de una “tasa por servicio aduanero por concepto de control aduanero” (en adelante, **TSCA**) aplicable a las mercancías que provengan o sean originarias de la República de Colombia (en adelante, **la solicitud**).¹
- [2] Que, el 16 de febrero de 2026, mediante comunicación SG/E/DS/266/2026, la SGCAN, con fundamento en lo previsto en el artículo 49² de la Decisión 425 “Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General de la Comunidad Andina”, (en adelante, **Decisión 425**), admitió a trámite la solicitud presentada por el República de Colombia, dando inicio a la investigación correspondiente. Con relación a la solicitud de inicio de una acción de

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

² Decisión 425 – Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General de la Comunidad Andina. “**Artículo 49.-** Una vez que la Secretaría General encuentre que la solicitud cumple los requisitos contemplados por el artículo 47 del presente Reglamento, dará inicio a la investigación. La Secretaría General podrá igualmente iniciar investigaciones de oficio, cuando disponga de información con respecto a medidas aplicadas unilateralmente por un País Miembro que puedan constituir gravámenes o restricciones al comercio intrasubregional.”

incumplimiento de oficio, la SGCAN indicó que corresponde concluir este procedimiento antes de conocer cualquier otra solicitud.

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

Colombia, elevando del 30% al 50% *ad valorem*, y solicitó la incorporación de la mencionada Resolución al expediente DGCOM/GRAV/001/2026.

- [8] Que, el 13 de marzo de 2026, mediante comunicación N° SG/E/DGCOM/489/2026, la SGCAN solicitó a la República de Ecuador tenga a bien apoyar en la coordinación y realización de visitas de verificación por parte de la SGCAN en el marco del procedimiento de solicitud presentada por la República de Colombia.
- [9] Que, el 19 de marzo de 2026, la República del Ecuador mediante Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0029-O del Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones, dio respuesta a la nota de la SGCAN N° SG/E/DGCOM/489/2026, confirmando las visitas de verificación y proponiendo un cronograma de las mismas, en observancia de lo dispuesto en el artículo 27 de la Decisión 425.
- [10] Que, el 19 de marzo de 2026, mediante comunicación N° SG/E/DGCOM/513/2026, la SGCAN solicitó a la República de Colombia tenga a bien apoyar en la coordinación y realización de visitas de verificación por parte de la SGCAN en el marco del procedimiento de solicitud presentada por ese País Miembro.
- [11] Que, el 20 de marzo de 2026, mediante comunicación SG/E/DGCOM/542/2026, la SGCAN acusó recibo a la República de Colombia de su Radicado No. 2-2026-007124 de fecha 10 de marzo de 2026 e informó que la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0017-RE fue incorporada al expediente. Asimismo, mediante comunicación SG/E/DGCOM/546/2026, de la misma fecha, se notificó a los Países Miembros la incorporación de la Resolución antes mencionada al expediente.
- [12] Que, el 20 de marzo de 2026, mediante comunicación SG/E/DGCOM/549/2026, la SGCAN acusó recibo de la comunicación de la ANDI sobre el interés legítimo, indicando que su solicitud sería evaluada y que la información alcanzada se incorporaba al expediente DGCOM/GRAV/001/2026. Mediante nota SG/E/DGCOM/550/2026 de la misma fecha, se trasladó a los Países Miembros la comunicación de la ANDI.
- [13] Que, el 20 de marzo de 2026, la República de Colombia mediante Radicado No. 2-2026-008261, solicitó a la SGCAN el aplazamiento de las visitas de verificación programadas por este órgano comunitario, para una fecha posterior al 13 de abril de 2026.
- [14] Que, el 20 de marzo de 2026, mediante comunicación SG/E/DGCOM/660/2026, la SGCAN manifestó a la República de Colombia que, en virtud de los plazos perentorios establecidos en la Decisión 425, no era viable dar curso a su solicitud de postergación de las mencionadas visitas.
- [15] Que, el 20 de marzo de 2026, mediante comunicación SG/E/DGCOM/552/2026, la SGCAN acusó recibo del Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0029-O del Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones de

la República del Ecuador y confirmaron las actividades y fechas previstas en el cronograma propuesto para el desarrollo de las visitas de verificación.

- [16] Que, el 21 de marzo de 2026, en el marco de las actividades programadas por el Viceministerio de Comercio Exterior de la República del Ecuador, funcionarios de la SGCAN realizaron la visita de inspección y verificación en el puente internacional de Rumichaca, ubicado en la provincia de Carchi, República del Ecuador. El encuentro estuvo presidido por autoridades del SENA E y representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Producción, Comercio Exterior e Inversiones de dicho País Miembro. Asimismo, durante la jornada, los funcionarios de la SGCAN sostuvieron un encuentro con representantes del sector de transporte y gremios de comercio fronterizo de ambos países.
- [17] Que, el 24 de marzo de 2026, los funcionarios de la SGCAN asistieron en la ciudad de Quito, República del Ecuador, a la reunión programada con autoridades del Viceministerio de Comercio Exterior, Ministerio de Defensa, Ministerio de Relaciones Exteriores y el SENA E. En dicha reunión se informó a la República del Ecuador sobre las actuaciones y actividades desarrolladas en el marco de las visitas de verificación.
- [18] Que, el 31 de marzo de 2026, la República del Ecuador, mediante Oficio N° MPCEI-VCE-2026-0039-O del Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones, presentó su respuesta a la solicitud de calificación de gravamen, anexando, el *"Informe Técnico – Jurídico Justificativo de la República del Ecuador dentro del Expediente DGCOM/GRAV/001/2026, en respuesta a la solicitud de calificación de Gravamen presentada por la República de Colombia de las Resoluciones: No SENA E-SENA E-2026-0006-RE – SENA E-SENA E-2026-0017-RE y al requerimiento de información formulado por la Secretaría General de la Comunidad Andina,"*³ entre otros documentos.
- [19] Que, el 31 de marzo de 2026, las empresas Colombina S.A., Distribuidora Colombina del Ecuador S.A., y Colombina del Cauca S.A., mediante nota aportaron información para que sean tomados en cuenta y valorados en el análisis del presente caso.
- [20] Que, el 15 de abril de 2026, mediante comunicaciones SG/E/DGCOM/726/2026, SG/E/DGCOM/727/2026, y SG/E/DGCOM/728/2026, la SGCAN puso en conocimiento de la República de Colombia, la República del Ecuador, y de los demás Países Miembros, que, en virtud a la excepcional complejidad del caso, la abundante información recopilada durante la

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

- i) "ARCHIVO UNIFICADO-1"
- ii) "notificacion_electronica_informe_tecnico_juridico_senae-senae-2026-0006-re signed0357279001774569649"
- iii) "informe_planificacion_elasticidad"
- iv) "INFORME_TECNICOJURIDICO_JUSTIFICATIVO_EXPEDIENTE_DGCOMGRAV0012026_SENA E_signed-signed-signed-2-signed"
- v) "MPCEI-VCE-2026-0053-E"
- vi) "razon_de_certificacion_electronica_senae-senae-2026-0006-re-signed0056853001774569665"
- vii) "RESUMEN_NO_CONFIDENCIAL_Informe_INFORME_Nro_CCFFAAJ2PL PFNA2026050____signed-signed-signed"
- viii) "senae-dnc-2026-0057-e"
- ix) "senae-dnc-2026-0064-of"
- x) "senae-senae-2026-0105-of0027831001774570397"

investigación y los escritos presentados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Decisión 425, decidió ampliar el plazo para resolver el expediente en diez (10) días hábiles adicionales.

- [21] Que, el 16 de abril de 2026, la República de Colombia, mediante Radicado No. 2-2026-010894, comunicó que la República del Ecuador emitió la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0031- RE, de fecha 9 de abril del año en curso, mediante la cual deja sin efecto la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0017-R de 28 de febrero de 2026, en lo relativo al incremento del gravamen arancelario aplicable a las mercancías originarias de la República de Colombia, elevando del 50% al 100% *ad valorem*, y solicitó la incorporación de la mencionada Resolución al expediente DGCOM/GRAV/001/2026.
- [22] Que, el 20 de abril de 2026, mediante comunicación SG/E/DGCOM/766/2026, la SGCAN acusó recibo a la República de Colombia de su Radicado No. 2-2026-010894 de fecha 16 de abril de 2026 e informó que la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0031-RE fue incorporada al expediente. Asimismo, mediante comunicación SG/E/DGCOM/765/2026, de la misma fecha, se notificó a los Países Miembros la incorporación de la Resolución antes mencionada al expediente.
- [23] Que, mediante correo electrónico de fecha 17 de abril de 2026⁴, la República de Colombia solicitó a la SGCAN la remisión de las actas correspondientes a las visitas de verificación realizadas por la SGCAN.
- [24] Que, el 22 de abril de 2026, mediante comunicaciones SG/E/DGCOM/780/2026 y SG/E/DGCOM/781/2026, la SGCAN corrió traslado de las actas de verificación y de los reportes de visita a la República de Colombia y a los demás Países Miembros.
- [25] Que, el 24 de abril de 2026, mediante comunicación SG/E/DGCOM/826/2026, la SGCAN notificó a la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI, su acreditación como parte interesada en respuesta a su comunicación de 6 de marzo de 2026. Mediante notas SG/E/DGCOM/827/2026, SG/E/DGCOM/828/2026 y SG/E/DGCOM/829/2026, se notificó a la República de Colombia, la República del Ecuador, y los demás Países Miembros, la acreditación de la ANDI como tercero interesado.
- [26] Que, el 27 de abril de 2026, mediante correo electrónico, la República de Colombia remitió a la SGCAN, comentarios al Informe técnico-jurídico justificativo de la República del Ecuador.⁵ En ese sentido, mediante notas SG/E/DGCOM/868/2026, SG/E/DGCOM/869/2026, SG/E/DGCOM/870/2026 y SG/E/DGCOM/871/2026 de 29 de abril de 2026, se acusó recibo a la República de Colombia y se trasladó la comunicación a la República del Ecuador, a los demás Países Miembros y a la ANDI, respectivamente.
- [27] Que, mediante Oficio P-CEE-064-2026 de fecha 4 de mayo de 2026, recibido por el este órgano comunitario el 5 de mayo de 2026, el Comité Empresarial

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

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

Ecuatoriano – CEE, solicitó a la SGCAN su incorporación al procedimiento como parte interesada. La SGCAN mediante comunicación SG/E/DGCOM/918/2026, notificó al Comité Empresarial Ecuatoriano - CEE, su acreditación como parte interesada en respuesta a su comunicación de 5 de mayo de 2026. Mediante notas SG/E/DGCOM/919/2026, SG/E/DGCOM/920/2026, SG/E/DGCOM/921/2026 y SG/E/DGCOM/922/2026 se notificó a la República de Colombia, la República del Ecuador, los demás Países Miembros y a la ANDI, la acreditación del CEE como tercero interesado respectivamente.

2. SOLICITUD PRESENTADA POR LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

- [28] Mediante Radicado No. 2-2026-003207, la República de Colombia presentó ante la SGCAN una solicitud de calificación como gravamen de la TSCA, a una medida adoptada por la República del Ecuador mediante la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0006-RE⁶, la cual se aplica a las mercancías que provengan o sean originarias de la República de Colombia.
- [29] El 10 de marzo de 2026, la República de Colombia, mediante Radicado No. 2-2026-007124, comunicó que la República del Ecuador emitió la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0017- RE de fecha 28 de febrero del año en curso, mediante la cual se deja sin efecto la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0006-RE de fecha 24 de enero de 2026, en lo relativo al incremento del gravamen arancelario aplicable a las mercancías originarias de la República de Colombia, del 30% al 50% *ad valorem* y solicitó la incorporación de la mencionada Resolución al expediente DGCOM/GRAV/001/2026.
- [30] La República de Colombia sustenta su solicitud principalmente sobre la base de tres (3) argumentos:
- i. **naturaleza del gravamen arancelario:** sostiene que la medida no busca recuperar costos de un servicio, sino que es un arancel del 30% disfrazado de tasa para eludir obligaciones comunitarias. Asimismo, señala que la medida es obligatoria, no optativa, y su valor varía según el valor de la mercancía (*ad valorem*), características propias de un gravamen y no de una tasa.
 - ii. **inexistencia de un servicio individualizado:** la medida ecuatoriana se justificaría debido a la supuesta "omisión sistemática en los controles de salida" por parte de la República de Colombia y la necesidad de seguridad nacional contra el crimen organizado. La República de Colombia argumenta que el fortalecimiento del control aduanero y la seguridad nacional son funciones inherentes al Estado, y no constituyen un servicio directo ni facilitan la operación al importador.

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

iii. **uso de la medida como sanción ilegítima:** afirma que la República del Ecuador pretende "sancionar" unilateralmente un supuesto incumplimiento de la Decisión 778 sobre Régimen Andino sobre Control Aduanero. A juicio de la República de Colombia, si la República del Ecuador considera que existe un incumplimiento, debe acudir al sistema de solución de controversias andino (acción de incumplimiento), en lugar de imponer barreras arancelarias unilaterales.

[31] La República Colombia fundamenta su solicitud en los **artículos 72, 73, 76 y 77 del Acuerdo de Cartagena**, relativos al carácter automático e irrevocable del Programa de Liberación, así como a su universalidad respecto de los productos originarios de la Subregión, que obliga a los Países Miembros a abstenerse de aplicar gravámenes a las importaciones de bienes originarios de la Subregión. En ese marco, la República de Colombia sostiene que la tasa por servicio aduanero establecida por la República del Ecuador constituye un gravamen incompatible con dicho Programa de Liberación. Asimismo, menciona la **Decisión 425** respecto a los procedimientos administrativos ante la SGCAN.

[32] Además, la República de Colombia en su solicitud hace referencia al pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (en adelante, **TJCAN**), específicamente al Proceso 12-AN-99, con relación al alcance de los términos gravamen y tasas, así como a la existencia de proporcionalidad de la tasa con el costo del servicio⁷, tal como se describe a continuación:

“(...) el concepto de gravamen, tal como lo considera el Acuerdo de Cartagena, sólo tenga en la práctica, una excepción, cual es la referente a las tasas y recargos análogos, los cuales no quedan comprendidos dentro de dicho concepto pero con la condición ineluctable de que tales tasas o recargos correspondan al costo aproximado de los servicios que se le prestan al importador, en relación con el hecho mismo de la importación. Se trata, de que los Países Miembros puedan razonablemente recuperar a través de este mecanismo los costos que asumen al facilitar las operaciones de importación mediante el concurso de su infraestructura física y administrativa. Por lo demás, a diferencia de lo que ocurre con los impuestos, las tasas son generalmente establecidas para ser pagadas por los usuarios de un servicio determinado y sus tarifas se fijan en proporción o en correspondencia con el costo de tales servicios.”¹

¹ Proceso 12-AN-99.- Acción de Nulidad interpuesta por la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CORPEI) contra las Resoluciones Nos. 139 del 14 de octubre de 1998 y 179 del 14 de enero de 1999, expedidas por la Secretaría General

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

- [33] Asimismo, la República de Colombia hizo referencia a lo señalado en la Resolución 1999⁹ de la SGCAN, con relación al artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, que indica lo siguiente:

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

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

3. RESPUESTA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

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

- i. **naturaleza jurídica: tasa, no gravamen**, la República del Ecuador sostiene que las Resoluciones **SENAE-SENAE-2026-0006-RE** y **SENAE-SENAE-2026-0017-RE** no instituyen un gravamen arancelario encubierto, sino una **tasa por servicio aduanero**, que se basa en el **artículo 73 del Acuerdo de Cartagena**, que excluye expresamente del concepto de

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

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

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

- i) “ARCHIVO UNIFICADO-1”
- ii) “notificacion_electronica_informe_tecnico_juridico_senae-senae-2026-0006-re signed0357279001774569649”
- iii) “informe_planificacion_elasticidad”
- iv) “INFORME_TECNICO JURIDICO JUSTIFICATIVO EXPEDIENTE DGCOMGRAV0012026_SENAE_signed-signed-signed-2-signed”
- v) “MPCEI-VCE-2026-0053-E”
- vi) “razon_de_certificacion_electronica_senae-senae-2026-0006-re-signed0056853001774569665”
- vii) “RESUMEN_NO_CONFIDENCIAL_Informe_INFORME_Nro_CCFFAAJ2PL PFNA2026050 ___signed-signed-signed”
- viii) “senae-dnc-2026-0057-e”
- ix) “senae-dnc-2026-0064-of”

"gravamen" a las tasas y recargos cuando corresponden al costo aproximado de los servicios prestados.

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

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

- **transición del modelo:** el servicio consiste en pasar de una inspección basada en riesgos que cubría solo el 13% de las declaraciones a un esquema de **aforo total (100%)** para mercancías de origen colombiano.
- **contenido material:** el servicio incluye reconocimiento, comprobación y aforo a través de canales físicos, documentales y físicos no intrusivos (rayos X), integrados en el sistema ECUAPASS.

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

- **estructura de costos:** Se detallan inversiones masivas en talento humano, tecnología de transparencia (scanners, bodycams), infraestructura distrital, núcleo tecnológico (Data Center, IA) y seguridad estratégica (vigilancia satelital, drones).
- **ecuación financiera:** El cálculo considera el costo anual estimado del servicio frente a una base imponible efectiva que incorpora la contracción de la demanda por elasticidad-precio.

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

- **Decisión 778 – Régimen Andino sobre Control Aduanero:** Los artículos 6 y 8¹¹ de esta norma comunitaria autorizan expresamente el uso de métodos selectivos basados en criterios de riesgo, permitiendo acciones de investigación focalizadas en mercancías de determinados países.
 - **perfil de riesgo objetivo:** La selectividad responde a una "omisión sistemática" de controles de salida en la República de Colombia, evidenciada por el alto volumen de aprehensiones de contrabando y la existencia de más de 100 pasos fronterizos no autorizados.
- v. **obligatoriedad del pago no desnaturaliza la tasa:** La República del Ecuador sostiene que el carácter obligatorio del pago de la tasa no la convierte en un gravamen ni desnaturaliza su carácter jurídico, porque esa obligatoriedad deriva del propio régimen aduanero y no de una finalidad fiscal o protectora. Argumenta que, en materia de importaciones, la "opción" relevante del particular es decidir si introduce o no mercancías bajo el régimen alcanzado por la medida; una vez ejercida esa opción y activado el servicio público divisible de control reforzado, resulta normal que el sometimiento al aforo y al pago de la tasa deje de ser facultativo y pase a integrar el haz de obligaciones propias del procedimiento de despacho.
- vi. **compatibilidad con el ordenamiento Multilateral:** el informe de la República del Ecuador alega que la estructura de la tasa es convergente con las normas de la **OMC (GATT de 1994)**. Los artículos **II:2(c) y VIII:1(a) del GATT** permiten cargas que se limiten al costo aproximado de los servicios prestados, distinguiéndolas de los derechos de importación propiamente dichos.
- vii. **inexistencia de Sanción Unilateral:** la República del Ecuador aclara que la medida no es una represalia ni una sanción contra la República de Colombia. Es una respuesta de seguridad

¹¹ Decisión 778 – Sustitución de la Decisión 574. – Régimen Andino sobre Control Aduanero.

“Artículo 6.- Las labores de control e investigación tendrán lugar conforme a un método selectivo basado en criterios de riesgo, el cual permita la confección de un plan objetivo de revisión. Dicho plan incluirá las declaraciones seleccionadas, con independencia del tipo de aforo, cualquiera que sea el régimen aduanero solicitado. Las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros podrán encomendar las labores de control e investigación a las unidades establecidas en la misma aduana de despacho en la que tuvo lugar el reconocimiento y aforo de las mercancías declaradas o a las unidades pertenecientes a un área centralizada nacional o regional.
(...)

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

nacional frente a riesgos documentados (tráfico de armas, licores, cigarrillos y precursores) que trasladan una carga operativa y financiera adicional al Estado ecuatoriano.

4. INFORMACIÓN DE LOS DEMÁS PAÍSES MIEMBROS

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

5. INFORMACIÓN Y PRUEBAS APORTADAS POR TERCEROS

5.1. ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA - ANDI

- [36] Mediante escrito de fecha 4 de marzo de 2026, recibido por la SGCAN el 6 de marzo de 2026, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI, manifestó tener interés legítimo en el marco del procedimiento de calificación de gravámenes iniciado por la República de Colombia con respecto de la Resolución Nro. SENA-SENAE-2026-0006-RE derogada por la Resolución Nro. SENA-SENAE-2026-0017 RE. Asimismo, presentó información que consideraba pertinente, solicitando su incorporación al expediente.
- [37] Al respecto, revisada su solicitud en el marco de la Decisión 425, y verificada su debida acreditación como parte interesada como representantes del sector productivo colombiano que se siente afectado por la medida aplicada por la República del Ecuador, el 24 de abril de 2026, mediante comunicación SG/E/DGCOM/826/2026, la SGCAN comunicó a la ANDI y mediante notas SG/E/DGCOM/827/2026, SG/E/DGCOM/828/2026 y SG/E/DGCOM/829/2026, se notificó a los demás Países Miembros el reconocimiento de su interés legítimo en el presente caso.
- [38] Con relación a la información presentada, los argumentos de la ANDI en su escrito pueden agruparse en cuatro bloques: calificación jurídica de la medida como gravamen, cuestionamiento de la excepción de tasa, carácter restrictivo y discriminatorio, y violaciones sistémicas al Programa de Liberación e institucionalidad andina.

- i. **naturaleza de la medida:** sostiene que la medida ecuatoriana (Resoluciones No SENA-SENAE-2026-0006-RE y SENA-SENAE-2026-0017-RE) es un **gravamen** en el sentido del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, con independencia de la denominación de “tasa por servicio aduanero”. Destaca los elementos esenciales: recargo ad valorem (30% y luego 50%) sobre el valor en aduana, aplicación universal a casi todo el universo arancelario colombiano, automaticidad, vigencia indefinida, lo que la asemeja a un **arancel** y no a una tasa por servicio.

ii. **sobre la excepción de “tasa por servicios”**: argumenta que la medida **no cumple los requisitos de la excepción** del segundo párrafo del artículo 73:

- No existe un servicio efectivamente prestado adicional o diferenciado a las mercancías colombianas; el aforo mencionado es el control aduanero ordinario que la República del Ecuador realiza sobre todas las importaciones.
- El recargo del 30% y luego 50% no puede corresponder al **costo aproximado** de ningún servicio razonable de inspección, pues se calcula en función del valor en aduana y no del costo operativo por operación.
- Subraya que, si realmente correspondiera al costo de un servicio, debería aplicarse a todas las importaciones (República del Perú, Estado Plurinacional de Bolivia, otros terceros países), no solo a las provenientes u originarias de la República de Colombia.

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

[39] El 31 de marzo de 2026, las empresas Colombina S.A., Distribuidora Colombina del Ecuador S.A. y Colombina del Cauca S.A. (en adelante, **Colombina**) mediante nota de fecha 31 de marzo de 2026, aportaron información para que sea considerada en el curso del trámite y valorados en el análisis del expediente en el marco del procedimiento de calificación de gravámenes iniciado por la República de Colombia con respecto de la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0006-RE, derogada por la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0017-RE.¹²

[40] El escrito presentado por Colombina documenta la relevancia del mercado ecuatoriano para dicho grupo empresarial, señalando que la República del Ecuador fue uno de sus principales destinos de exportación entre 2020 y 2025, con exportaciones acumuladas por USD 122.863.948 FOB durante ese período.¹³

[41] El mismo documento indica que cuatro subpartidas [1704.90.10 – Bombones-caramelos-confites y pastillas sin cacao; 1905.90.10 – Galletas saladas o aromatizadas; 1905.32.00 – Barquillos y obleas-incluso rellenos (gaufrettes-waffers) y waffles(gaufres); 1905.31.00 – Galletas dulces (con adición de edulcorante)] concentran aproximadamente el 79% del valor FOB total

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

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

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

exportado por Colombina en el período 2020-2025, lo cual hace que cualquier medida que encarezca el acceso al mercado ecuatoriano tenga un efecto directo e inmediato sobre las principales líneas de negocio del grupo.¹⁴

- [42] Asimismo, aportó información sobre el aumento del costo total de nacionalización por contenedor, el incremento de la carga económica sobre la factura más flete más seguro, la reducción del número de contenedores importados y las tensiones operativas y financieras derivadas de la medida.¹⁵

5.3. COMITÉ EMPRESARIAL ECUATORIANO - CEE

- [43] Mediante Oficio P-CEE-064-2026 de fecha 4 de mayo de 2026, recibido por la SGCAN el 5 de mayo de 2026, el Comité Empresarial Ecuatoriano – CEE manifestó tener interés legítimo en el marco del procedimiento de calificación de gravámenes iniciado por la República de Colombia con respecto de la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0006-RE derogada por la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0017-RE. Asimismo, presentó información que consideraba pertinente, solicitando su incorporación al expediente.
- [44] Al respecto, revisada su solicitud en el marco de la Decisión 425, y verificada su debida acreditación como parte interesada como representantes del sector productivo ecuatoriano que agrupa a más de 130 gremios en dicho País Miembro, el 5 de mayo de 2026, mediante comunicación SG/E/DGCOM/918/2026, la SGCAN comunicó al CEE que sus solicitud era procede; y mediante notas SG/E/DGCOM/919/2026, SG/E/DGCOM/920/2026, SG/E/DGCOM/921/2026 y SG/E/DGCOM/922/2026, se notificó a las partes interesada y demás Países Miembros el reconocimiento de su interés legítimo en el presente caso.
- [45] En su escrito, la CEE manifiesta que *“la medida bajo investigación -la denominada “tasa por servicio de control aduanero”, creada mediante Resolución N° SENAE-SENAE-2026-0006-RE, vigente desde el 1 de febrero de 2026 inicialmente al 30%, elevada al 50% el 1 de marzo de 2026 y programada para llegar al 100% desde el 1 de mayo de 2026 – grava todas las mercancías originarias y procedentes de Colombia que ingresen al Ecuador bajo regímenes de importación, salvo excepciones puntuales. Su impacto recae directamente sobre la práctica totalidad del sector productivo ecuatoriano, tanto en insumos de origen colombiano incorporados en cadenas de valor industriales (alimentos, bebidas, química, textiles, papel, metalmecánica, materiales de construcción) (...). La CEE añade que su afectación es directa y cuantificable “sobre los sectores productivos representados, en términos de costos de importación e insumos, contracción de ventas y alteración de cadenas de valor consolidadas durante décadas, así como también las medidas adoptadas por el estado colombiano en retaliación de las medidas ecuatorianas”.*¹⁶

¹⁴ Ibid., Tabla N° 2 y texto explicativo posterior.

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

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

6. MEDIDA OBJETO DE ANÁLISIS

- [46] La Decisión 425 establece que, para determinar si una medida constituye o no un gravamen, el solicitante deberá, entre otros, identificar y describir la medida que se impugna, acompañada de la mayor información disponible que permita el mejor pronunciamiento de la SGCAN.
- [47] En el presente procedimiento se analizan las Resoluciones Nro. SENAE-SENAE-2026-0006-RE y SENAE-SENAE-2026-0017-RE, mediante las cuales el Servicio Nacional de Aduana de la República del Ecuador reguló la tasa por servicio de control aduanero aplicable a mercancías provenientes u originarias de la República de Colombia. La primera de estas resoluciones fue emitida el 24 de enero de 2026, disponiendo la creación de una tasa del 30% con vigencia a partir del 1 de febrero de 2026; mientras que la segunda Resolución, adoptada el 28 de febrero de 2026, dejó sin efecto la primera y actualizó el porcentaje al 50%, entrando en vigor el 1 de marzo de 2026.
- [48] La medida tiene por objeto financiar o retribuir el control aduanero sobre las mercancías que provengan o sean originarias de la República de Colombia y que ingresen al territorio aduanero ecuatoriano bajo regímenes de importación, excepción y otros regímenes aduaneros previstos en la normativa nacional. En el caso de la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0006-RE, el SENAE difundió además un boletín de aplicación oficial en el que precisó las condiciones operativas de la tasa, mientras que respecto de la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0017-RE, emitió boletines complementarios de aplicación y consideraciones, confirmando su vigencia y el alcance de su implementación¹⁷.

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

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

Aspecto	Resolución SENAE-SENAE-2026-0006-RE	Resolución SENAE-SENAE-2026-0017-RE
Fecha de emisión	24 de enero de 2026.	28 de febrero de 2026.
Parte Considerativa	Sustenta la medida en la existencia de una supuesta omisión sistemática de controles de salida en la República de Colombia, que trasladaría a la República del Ecuador la carga operativa, el riesgo fiscal y los costos de inspección, por lo que considera	Reitera la sustentación formulada en la parte considerativa de la Resolución SENAE-SENAE-2026-0006-RE.

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

	necesario establecer una tasa de control aduanero como medida de seguridad para suplir la carencia de fiscalización y proteger la recaudación fiscal y la seguridad de la cadena logística.	
Objeto	Establecer una tasa por servicio aduanero por concepto de control aduanero a las mercancías que ingresen desde la República Colombia.	Actualizar la tasa por servicio aduanero por concepto de control aduanero a las mercancías que ingresen desde la República de Colombia.
Vigencia	Desde el 1 de febrero de 2026.	Desde el 1 de marzo de 2026.
Tarifa	30% del valor en aduana.	50% del valor en aduana.
Base de cálculo	Valor en aduana de las mercancías provenientes u originarias de la República de Colombia.	Valor en aduana de las mercancías provenientes u originarias de la República de Colombia.
Ámbito material	Mercancías que provengan o sean originarias de la República de Colombia e ingresen al territorio aduanero ecuatoriano.	Reitera el mismo ámbito material de las Resolución SENAE-SENAE-2026-0006-RE.
Régimen aplicable	Importación, excepción y otros regímenes aduaneros previstos.	Mantiene el régimen aplicable de la Resolución SENAE-SENAE-2026-0006-RE.
Efecto sobre la norma anterior		Sustituye la regulación anterior y actualiza la tarifa.

Fuente: Resoluciones SENAE.
Elaboración: SGCAN.

- [49] Conforme a la Tabla N° 1, Comparación Resoluciones SENAE-SENAE-2026-0006-RE y SENAE-SENAE-2026-0017, se evidencia una continuidad sustancial en el diseño normativo de la medida, pues ambas conservan la misma parte considerativa, el mismo objeto regulatorio, la misma base de cálculo *ad valorem*, el mismo ámbito subjetivo y material de aplicación — mercancías provenientes u originarias de la República de Colombia— y la misma justificación declarada asociada al control aduanero y a la seguridad en frontera. En ese sentido, la Resolución SENAE-SENAE-2026-0017-RE, no introduce una modificación estructural, sino que opera como su continuación normativa agravada, al mantener intactos los elementos esenciales de la medida y elevar únicamente la tarifa aplicable del 30% al 50% del valor en aduana.
- [50] Desde una perspectiva técnica, la Tabla N° 1, permite advertir, *prima facie*, que la variación introducida por la Resolución SENAE-SENAE-2026-0017-RE, no recae sobre la naturaleza del supuesto servicio, tampoco sobre la metodología de costeo, ni sobre la identificación de un nuevo hecho generador, sino exclusivamente sobre la magnitud del recargo exigido al importador.
- [51] En efecto, las resoluciones investigadas imponen un cobro pecuniario exigible a las mercancías que provengan o sean originarias de la República de Colombia, calculado como un porcentaje del valor en aduana y exigido dentro del procedimiento de importación, como condición para el despacho de las mercancías.

- [52] En ese sentido, la Resolución inicial fijó la tarifa en 30% del valor en aduana y la Resolución posterior la elevó a 50%, manteniendo la selectividad por origen y el vínculo directo entre el pago y la posibilidad de nacionalizar o despachar la mercancía.

7. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

7.1. SOBRE EL PROGRAMA DE LIBERACIÓN

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

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

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

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

- [56] Asimismo, en su sentencia del Proceso 01-AN-2014¹⁸, ese Honorable Tribunal añadió:

¹⁸ Respecto del Programa de Liberación y el Proceso de Integración Subregional Andino.

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

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

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

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

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

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

(...)

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

- [59] Como se aprecia, los artículos 72, 73 y 74 del Acuerdo de Cartagena definen el objetivo que persigue el Programa de Liberación de bienes en la Comunidad Andina, así como también establecen las pautas para que la SGCAN determine si una medida adoptada por algún País Miembro constituye un gravamen en los términos del artículo 73 de dicho Acuerdo.
- [60] El artículo 72 del Acuerdo de Cartagena dispone que el Programa de Liberación de bienes tiene por objeto eliminar los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier País Miembro.

[61] Al suscribir el Acuerdo de Cartagena, los Países Miembros se comprometieron a adelantar un Programa de Liberación del comercio tendiente a eliminar las barreras de todo origen respecto al comercio intrarregional. Es así, como en el artículo 72 del referido Acuerdo se dispone que, “[e]l Programa de Liberación de bienes tiene por objeto eliminar los gravámenes y las restricciones de todo origen que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier País Miembro”.

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

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

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

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

[64] Cabe señalar que este criterio ha sido sostenido por la SGCAN en otros procedimientos administrativos sobre casos relacionados a gravámenes aplicados a las importaciones andinas¹⁹. En ese sentido, una tasa que no cumpla con los referidos criterios se considerará un gravamen.

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

¹⁹ A modo de ejemplo, puede consultarse los siguientes actos administrativos:

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

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

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

- [67] Ello es así, en tanto a que las restricciones constituyen obstáculos que inciden, dificultan o encarecen las importaciones de origen de los Países Miembros teniendo repercusiones económicas en el comercio internacional de mercancías, modificando el volumen de las transacciones, precios o ambas cosas²⁰. Por este motivo el referido artículo 77 del Acuerdo de Cartagena obliga a los Países Miembros a abstenerse de introducir «restricciones de todo orden» y aquellas que no deben considerarse comprendidas de ese concepto (Baldeón, 2024).

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

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

- [69] En ese orden se abordarán los criterios utilizados por el TJCAN para la calificación de restricciones en los Procesos 1-AI-97, 12-AN-99, 19-AI-99, 25-AI-1999, 192-IP-2007, 14-IP-2008, 15-IP-2008.

8. ANALISIS DE LA SGCAN

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

8.1. SOBRE LA CALIFICACIÓN DE UN GRAVAMEN

- [71] Cabe mencionar que, los artículos 72 y 73 del Acuerdo de Cartagena no definen el alcance de los términos *tasas* ni *servicios prestados*, en el marco del Programa de Liberación.

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

- [72] Por su parte, en distintos pronunciamientos referidos a gravámenes en la Comunidad Andina, el TJCAN ha desarrollado algunos criterios que resulta necesario tener en cuenta al momento de evaluar si, en el contexto de la zona de libre comercio de la Comunidad Andina, determinadas actividades vinculadas a las importaciones califican como *servicios prestados*, sobre los cuales se puede cobrar una tasa; sin que sea considerada un gravamen.
- [73] Corresponde, asimismo, señalar que el TJCAN, en el Proceso 1-AI-97²¹, se ha pronunciado sobre el principio de libre circulación de mercancías en la Comunidad Andina, al destacar *“la libertad esencial de circulación de mercancías como parámetro de primer orden para el avance de la integración a nivel andino y latinoamericano”* y ha indicado que ese principio *“se desprende no sólo del Capítulo V sobre Programa de Liberación, sino fundamentalmente de los objetivos esenciales del Acuerdo establecidos en los artículos 1 y 3 del Tratado”*.
- [74] En ese contexto, el TJCAN ha resaltado que, en principio, en una zona de libre comercio no deben gravarse las importaciones, por ningún motivo, a no ser que se trate del cobro de servicios prestados por actividades directamente vinculadas a las operaciones de importación. Así, en el Proceso 12-AN-99²², dicho órgano jurisdiccional ha indicado que:

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

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

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

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

único condicionante es que incidan sobre las importaciones, encareciéndolas o dificultándolas

(...)

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

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

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

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

8.2. SOBRE LA CALIFICACIÓN DE LA TSCA COMO POSIBLE GRAVAMEN

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

- Que el cobro corresponda al **costo aproximado** de ese servicio efectivamente prestado, manteniendo una razonable proporcionalidad.

8.2.1. SERVICIO EFECTIVAMENTE PRESTADO AL IMPORTADOR

[79] La primera cuestión a evaluar consiste en determinar si las actividades invocadas por la República del Ecuador constituyen un servicio efectivamente prestado al importador, en el marco establecido en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena.

[80] En ese sentido, se presentarán los argumentos formulados por las partes intervinientes en el procedimiento respecto de este punto específico y posteriormente se realizará el análisis de la SGCAN.

- **Argumentos de la República de Colombia**

[81] La República de Colombia sostiene que la medida adoptada por la República del Ecuador no responde al pago de un servicio efectivamente prestado al importador, sino que configura un gravamen arancelario *ad valorem* prohibido por el Programa de Liberación. A juicio de la República de Colombia, la denominada “tasa de seguridad” no se vincula al costo aproximado de un servicio directo, singularizado y relacionado; con el hecho mismo de la importación, tal como exige el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, la definición de tasa contenida en el artículo 2 de la Decisión 671 sobre Armonización de Regímenes Aduaneros²³ y con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina en el Proceso 12-AN-99.

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

- **Argumentos de la República del Ecuador**

[83] La República del Ecuador sostiene que la medida impugnada no constituye un gravamen, sino una tasa vinculada a un servicio aduanero efectivamente prestado por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador - SENA. Asimismo,

²³ Decisión 671 – Armonización de Regímenes Aduaneros.

“Artículo 2. - **Definiciones**

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

(...)

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

señala que dicho servicio consiste en un control aduanero reforzado, real, específico y materialmente identificable respecto de las mercancías procedentes u originarias de la República de Colombia, que comprende el reconocimiento, la comprobación y el aforo de las mercancías a través de canales físico, documental y físico no intrusivo, ejecutados dentro del procedimiento de despacho y bajo el modelo institucional de gestión de riesgo administrado mediante el sistema informático aduanero de la República del Ecuador (ECUPASS), que permite realizar de manera electrónica y en línea todos los trámites relacionados con el comercio exterior, y es administrado por (SENAE).

- [84] La República del Ecuador añade que este servicio se diferencia del control ordinario, en la medida en que supone una reingeniería integral del proceso de control para las mercancías de la frontera norte, consistente en pasar de un esquema de selectividad que alcanzaba aproximadamente el 13% de las declaraciones a un modelo de aforo integral del 100%, lo que exige la movilización adicional de recursos humanos, tecnológicos, logísticos y operativos.
- [85] Asimismo, argumenta la República del Ecuador que ese servicio reforzado responde a un incremento sostenido de riesgos asociados al ingreso irregular de mercancías por la frontera norte, derivados de asimetrías en los niveles de control aduanero y fronterizo en el país de procedencia, lo que habría obligado al SENAE a intensificar sus acciones de control, vigilancia y gestión de riesgo para proteger la economía nacional, la recaudación fiscal y el comercio lícito. Desde esa óptica, las acciones adicionales desplegadas por el SENAE serían **servicios administrativos efectivos**, indispensables para salvaguardar el interés público y el orden económico del país, y por eso podrían ser retribuidas mediante una tasa.
- [86] Para sostener que existe un servicio prestado, la República del Ecuador se apoya en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones - COPCI, especialmente en las disposiciones sobre **tasas por servicios aduaneros**, en la facultad del Director General del SENAE para crearlas y regularlas, y en la noción de “servicios aduaneros” vinculados al almacenamiento, aforo, control y vigilancia de mercancías. Además, invoca la Decisión 778 para afirmar que el control aduanero es un conjunto de medidas técnicas y operativas de intensidad variable, aplicables con base en análisis de riesgo e incluso respecto de mercancías procedentes u originarias de determinados países, de modo que el control focalizado sobre mercancías colombianas sería una modalidad admitida por el propio derecho andino.
- [87] La República del Ecuador sostiene que la TSCA remunera un **servicio de control aduanero reforzado** efectivamente prestado al importador, cuya materialización operativa comprende la sujeción de las mercancías que provengan o sean originarias de la República de Colombia a canales de aforo físico, documental o físico no intrusivo, asignados mediante el modelo institucional de gestión de riesgo y ejecutados dentro del procedimiento de despacho.

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

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

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

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

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

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

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

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

[93] Sobre esa base fáctica, la SGCAN observa que los elementos recabados en la visita no permiten identificar un servicio individualizable, divisible y

específicamente prestado al importador en relación con el hecho mismo de la importación, sino más bien un conjunto de actuaciones de control, fiscalización y seguridad aduanera de carácter general inherentes al ejercicio de potestades públicas. A partir de lo anterior, y con base en la información obtenida *in situ*, no se ha podido establecer que exista una relación concreta, directa y proporcional entre el monto exigido en cada operación y el costo aproximado de un servicio efectivamente prestado al importador.

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

• ANÁLISIS DE LA SGCAN

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

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

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

- El concepto de gravamen **no se limita** al impuesto clásico, sino que cubre “*todas aquellas situaciones con las cuales se pretenda recargar el valor de las importaciones*” dentro de la zona de libre comercio.

- La única “*excepción práctica*” son las tasas y recargos análogos que cumplan una condición **ineludible**: corresponder al costo aproximado de los servicios prestados al importador, en relación con el hecho mismo de la importación.

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

- debe remunerar un **bien o servicio ofrecido por el Estado**,
- su tarifa debe guardar **relación directa y proporcional** con el costo de ese bien o servicio; y, por regla general;
- se vincula a **servicios públicos divisibles**, que el particular puede optar por utilizar o no.

[98] Además, el TJCAN, en el Proceso 1-AI-97, hizo hincapié en que en una zona de libre comercio las importaciones “*no deben gravarse con suma alguna derivada del hecho mismo de la importación*”, salvo esas tasas por servicios directamente relacionados con ese hecho.

[99] Continuando con esa línea jurisprudencial, y de la aplicación que realiza la SGCAN en varios casos bajo su competencia²⁴, se desprenden tres criterios operativos:

- **Directo**: la prestación debe recaer sobre el importador o su operación concreta (descargue, estiba, uso de puerto, bodegaje, trámites de levante, etc.).
- **Vinculado al hecho de la importación**: debe tratarse de actuaciones que solo existen por la operación de importación específica, no de funciones generales de control, seguridad o política fiscal.
- **Divisible e individualizable**: el servicio debe ser susceptible de imputarse a cada operación (por contenedor, por inspección, por análisis de laboratorio, por registro), de manera que sea posible aproximar su costo por unidad de uso.

[100] En este sentido, una tasa que **no** cumpla con los tres criterios identificados en el párrafo anterior, sería considerada un gravamen.

[101] Asimismo, en relación con la naturaleza de las tasas excluidas del concepto de gravamen, el TJCAN en el Proceso 25-AI-1999, ha señalado que estas constituyen la contraprestación exigible por servicios públicos divisibles ofrecidos por el Estado, cuya tarifa debe guardar relación directa y proporcional con el costo aproximado de dichos servicios, y que estas, en principio, no

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

revisten carácter de imposición obligatoria, toda vez que el administrado conserva la opción de adquirir o no el bien o servicio de que se trate.

- [102] En efecto, en el Proceso 12-AN-99, el TJCAN precisa que las tasas son generalmente establecidas para ser pagadas por los usuarios de un servicio determinado. En esa línea, el artículo 2 de la Decisión 671 define las tasas como la contraprestación exigible por el servicio efectivamente prestado por las autoridades aduaneras y que corresponde al costo aproximado de dichos servicios, lo que implica que su exigibilidad se vincula a la decisión del importador de utilizar ese servicio y no al mero hecho de la importación como tal.
- [103] En el mismo sentido, la SGCAN resalta que las tasas excluidas del concepto de gravamen son típicamente servicios públicos “divisibles”, razón por la cual, las actuaciones habituales del poder público (fiscalización, lucha contra el contrabando, seguridad fronteriza, inteligencia aduanera), se ubican en la órbita de potestades estatales generales, no de servicios individuales al importador.
- [104] La República del Ecuador ha presentado el siguiente detalle respecto del denominado “servicio reforzado” que se prestaría en virtud de las Resoluciones analizadas.

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

Bloque de servicio	Descripción del servicio según la República del Ecuador	Cómo se vincula a las Resoluciones SENAE-SENAE-2026-0006-RE y SENAE-SENAE-2026-0017-RE
Transmisión, almacenamiento y procesamiento de datos	Uso de herramientas de Big Data y análisis de datos para recopilar, sistematizar y analizar información de operaciones e importadores, con el fin de perfilar riesgos y definir la intensidad de los controles.	Se presenta como parte del “modelo de gestión de riesgos” que sustenta el paso de un esquema de control selectivo (aprox. 13% de declaraciones) a un esquema de aforo prácticamente integral para mercancías provenientes u originarias de la República de Colombia.
	Servicios informáticos de almacenamiento, respaldo y resguardo de la información de las importaciones, asegurando la continuidad de las aplicaciones del SENAE.	Se invocan como soporte técnico para manejar el incremento del volumen de declaraciones sometidas a control reforzado bajo ambas resoluciones.
	Facilidades de medios de pago (pago de liquidaciones con tarjetas de débito y crédito) y herramientas de seguimiento como “SENAE Tracking”, que permiten a los importadores visualizar en tiempo real el estado de sus trámites de nacionalización.	Se presentan como mejoras operativas y de servicio al usuario ligadas a la implementación de la tasa de control aduanero en las operaciones alcanzadas por las resoluciones.

Análisis e inspección	Inspección no intrusiva con tecnología de punta (scanners) para verificar mercancías con mayor agilidad, reduciendo la manipulación física al ejecutar los controles.	Es uno de los componentes centrales del “control aduanero reforzado” que justifica la ampliación del número de aforos y el mayor costo operativo asociados a la tasa del 30% y luego del 50%.
	Servicios de laboratorio (análisis cualitativo y cuantitativo) de mercancías, en el marco de convenios y protocolos internacionales (por ejemplo, Montreal, Rotterdam, Estocolmo, Basilea).	Se incluyen como soporte técnico especializado de las actuaciones de control sobre mercancías colombianas en el régimen de la tasa.
	Servicio de nacionalización en fines de semana, que permite realizar reconocimientos previos, inspecciones y autorizar salidas de mercancías fuera del horario ordinario.	Se presenta como ampliación de la disponibilidad operativa para atender el mayor número de declaraciones sometidas a control bajo ambas resoluciones.
	Visualización en tiempo real de procesos de control y aforo físico en depósitos temporales, con respaldo de audio y video de las actuaciones.	Se invoca como mecanismo de transparencia y trazabilidad del control reforzado sobre las mercancías alcanzadas por la tasa, tanto al 30% como al 50%.
Infraestructura y equipamiento	Construcción, remodelación y adecuación de Unidades de Control Aduanero, oficinas de atención al usuario y plataformas de control y revisión de mercancías.	Se incorpora al cálculo del “costo del servicio” de control aduanero reforzado que la tasa debe financiar: primero en determinados distritos bajo la Resolución SENA-SENAE-2026-0006-RE y luego con alcance nacional bajo la SENA-SENAE-2026-0017-RE.
	Mantenimiento y renovación de equipos, infraestructura tecnológica, vehículos, equipos de seguridad, equipos audiovisuales y maquinaria para la prestación de servicios de control.	Se considera necesario para sostener, en el tiempo, la capacidad operativa adicional requerida por el incremento de aforos y controles derivados de la tasa.
Investigación y control fronterizo	Investigación del fraude aduanero y lucha contra el contrabando mediante un modelo de gestión que usa herramientas de tecnología de la información y articulación interinstitucional.	Se presenta como respuesta a los riesgos específicos detectados en la frontera norte y como parte del paquete de servicios que justifican la creación y luego la intensificación de la tasa sobre mercancías colombianas.
	Gestión y repositorio sistematizado de información de importadores (registro, activación, suspensión, cancelación y actualización permanente).	Se vincula con el perfilamiento de riesgo y la administración del universo de operadores sometidos al control reforzado y al pago de la tasa en ambas resoluciones.
	Fortalecimiento del control fronterizo mediante un modelo de gestión integral, articulado con diversas instituciones públicas, para optimizar controles en frontera, puertos y aeropuertos.	Se incluye como componente del costo anual estimado del servicio de control aduanero reforzado, que sirve de base para fijar la tasa del 30% y su posterior actualización al 50%.

Fuente: Resoluciones SENA.
Elaboración: SGCAN.

- [105] Al respecto, la Tabla N° 2 no describe una prestación de servicios aislada o puntual, sino un **conjunto integrado de actuaciones técnicas, operativas y tecnológicas** orientadas a intensificar el control durante la importación, incluyendo perfilamiento de riesgo, reconocimiento y comprobación de mercancías, inspección no intrusiva, analítica de datos, trazabilidad, vigilancia estratégica y soporte logístico para la ejecución del aforo reforzado. Desde la perspectiva ecuatoriana, dicho servicio tendría un vínculo directo con el hecho mismo de la importación, en la medida en que busca asegurar la integridad de la cadena logística, la detección de irregularidades y la autorización de salida de las mercancías dentro del despacho aduanero.
- [106] Sobre esa base, la SGCAN analiza la medida establecida por la República del Ecuador que pretende cubrirse con el pago de la TSCA: el aforo integral, perfilamiento de riesgos, control documental y físico, inspección no intrusiva, inteligencia aduanera, vigilancia estratégica, infraestructura tecnológica, scanners, data centers, drones, radares, ciberseguridad, etc.
- [107] La SGCAN destaca que las finalidades expresadas por la República del Ecuador en su informe técnico-jurídico son: **reforzar la seguridad nacional, la integridad de los controles, enfrentar riesgos en la frontera norte y proteger la recaudación fiscal y la cadena logística**.
- [108] Ello revela objetivos **públicos generales** de control, fiscalización y seguridad, no un servicio individualizado para facilitar la operación del importador.
- [109] Las Decisiones 778 y 671, tal como se citan en el expediente, conciben el control aduanero como una **función de la administración**, mientras definen las tasas como **contraprestación por servicios efectivamente prestados**, lo que obliga a separar nítidamente potestad general y servicio retribuable.
- [110] De esta manera, la SGCAN evidencia que, aun cuando las actividades como el aforo, el escaneo o ciertos análisis de laboratorio pueden ser “directamente relacionados con las operaciones de importación”, en el caso ecuatoriano éstas se presentan **dentro de un paquete amplio e indiferenciado de fortalecimiento institucional**, que incluye:
- Inteligencia y lucha contra el fraude y contrabando.
 - Vigilancia estratégica, drones, radares, vigilancia satelital.
 - Infraestructura distrital, bodegas, oficinas, sistemas de comunicaciones y ciberseguridad.
 - Núcleo tecnológico (data center, almacenamiento masivo de video, IA, video-wall, fibra óptica, etc.).
- [111] Este conjunto de actividades, a criterio de la SGCAN, **no configura un servicio individualizable ni divisible prestado directamente al importador**, sino un programa de inversión y control que beneficia al sistema en su conjunto.

- [112] A mayor abundamiento, en el mismo Proceso 12-AN-99 que invoca la República del Ecuador, la SGCAN recuerda que el TJCAN caracteriza la tasa como no obligatoria, en la medida en que el particular elige utilizar o no el servicio.
- [113] En ese sentido, la TSCA objeto de investigación, el pago del 30% y luego del 50% sobre el valor en aduana, es **condición ineludible** para la nacionalización y despacho de las mercancías colombianas.
- [114] La SGCAN concluye que esta obligatoriedad generalizada, unida a la amplitud de actividades que financia, sitúa la medida, **sin lugar a dudas**, fuera del modelo de tasa divisible, y la configura como un recargo obligatorio que grava el propio hecho de la importación.
- [115] En consecuencia, la República del Ecuador no ha acreditado debidamente la existencia de un servicio efectivamente prestado al importador, lo cual impide excluir la medida del concepto de los gravámenes.
- [116] Toda vez que la medida no ha sido debidamente sustentada conforme a los criterios señalados por el TJCAN, que establece la necesidad de cumplir con los requisitos acumulativos para que una tasa pueda ser considerada fuera del concepto de gravamen, no resultaría necesario continuar con el análisis del siguiente requisito (costo aproximado del servicio efectivamente prestado). Sin perjuicio de ello, este órgano comunitario, en el marco de sus competencias, y para mayor claridad, ha decidido completar el análisis.

8.2.2. COSTO APROXIMADO DEL SERVICIO EFECTIVAMENTE PRESTADO

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

- **Argumentos de la República de Colombia**

- [119] La República de Colombia sostiene que la República de Ecuador no demuestra ni el costo real del supuesto servicio de control aduanero reforzado, como tampoco una metodología transparente que vincule ese costo con la tasa del 30% y luego 50% *ad valorem*, por lo que la medida opera como un gravamen y no como una tasa por servicios.
- [120] La República de Colombia afirma que el control aduanero, la fiscalización, la seguridad de la cadena logística, la lucha contra el contrabando y la verificación del cumplimiento de la normativa aduanera, son funciones inherentes a la potestad pública del Estado, y no servicios retribuíbles al importador.

- [121] En consecuencia, considera que la República del Ecuador pretende financiar, vía TSCA, el ejercicio ordinario de su función soberana de control y seguridad, lo cual, por definición, no se ajusta en la excepción del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena sobre tasas vinculadas a servicios prestados.
- [122] La República de Colombia subraya que la República del Ecuador no individualiza un costo unitario por operación (por contenedor, por aforo, por inspección), sino que invoca necesidades fiscales y operativas generales de la administración aduanera.
- [123] Para la República de Colombia, el uso de una base de cálculo *ad valorem* (30% y luego 50% del valor en aduana), revela que la TSCA se estructura como un recargo típico de un derecho de importación, y no como el pago por la contraprestación de un servicio.
- [124] Señala que el costo de una inspección o control aduanero no varía necesariamente con el valor comercial de la mercancía, pues una misma actuación de aforo puede recaer sobre mercancías de distinto valor sin que ello suponga mayores costos para la aduana.
- [125] De allí, considera que se deduce que una tasa calculada como porcentaje del valor en aduana carece de relación directa y proporcional con el costo del servicio, contraviniendo el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena y la jurisprudencia del TJCAN (Proceso 12-AN-99) sobre la necesaria correspondencia aproximada con el costo del servicio.

- **Argumentos de la República del Ecuador**

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

1. Costo del servicio prestado

a) Costo anual estimado para la tasa de 30%

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

- Identifica un “**costo total estimado del servicio**” de USD 221.038.042 anuales.
- Desglosa ese monto en seis grandes rubros:
 - Talento humano: USD 967.242 (personal adicional de control, analistas, equipos de verificación).
 - Movilidad y logística: USD 688.800 (vehículos, combustible, viáticos, soporte logístico).

- Tecnología de transparencia / scanners: USD 9.960.000 (equipos de rayos X, mantenimiento y operación).
- Infraestructura distrital: USD 2.007.000 (adecuación de bodegas, oficinas, puestos de control).
- Núcleo tecnológico: USD 70.015.000 (data center Tier III, servidores, almacenamiento de video, soluciones analíticas, IA).
- Seguridad estratégica: USD 137.400.000 (drones, radares, vigilancia satelital, candados satelitales, redes de comunicación, ciberseguridad, etc.).

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

b) Actualización del costo para la tasa de 50%

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

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

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

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

a) Cálculo de la tasa de 30%

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

1. Base imponible inicial:

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

2. Contracción esperada del comercio:

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

3. Meta de recaudación = costo del servicio:

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

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

b) Cálculo de la tasa de 50%

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

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

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

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

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

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

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

- **ANÁLISIS DE LA SGCAN**

[136] El artículo 73 del Acuerdo de Cartagena define como gravámenes los derechos aduaneros y “*cualesquier otros recargos de efectos equivalentes (...) que incidan sobre las importaciones*”, excluyendo únicamente “*las tasas y recargos análogos cuando correspondan al costo aproximado de los servicios prestados*”. A partir de esta disposición, la SGCAN recuerda que la excepción

exige dos condiciones acumulativas: i) que exista un **servicio efectivamente prestado al importador**, vinculado al hecho mismo de la importación; y ii) que el monto cobrado guarde **proporcionalidad razonable** con el **costo aproximado** de ese servicio.

- [137] Este entendimiento se apoya en la jurisprudencia del TJCAN, en particular el Proceso 12-AN-99, según el cual el concepto de gravamen “solo tiene en la práctica una excepción”, referida a tasas y recargos que correspondan al costo aproximado de los servicios prestados al importador “en relación con el hecho mismo de la importación”, permitiendo a los Países Miembros recuperar “razonablemente” los costos asumidos al facilitar las operaciones de importación mediante su infraestructura física y administrativa. El TJCAN añade que las tasas tienden a financiar **servicios públicos divisibles**, y que su tarifa debe guardar una “*relación directa y proporcional*” con el costo del servicio, señalando “*en principio*” que el particular puede optar por adquirir o no ese servicio.
- [138] La SGCAN también recuerda que, en Resoluciones anteriormente adoptadas (por ejemplo, las Resoluciones 438, 513, 516, 895, 1254, y 1999), se ha calificado como gravámenes recargos que, pese a denominarse tasas, no remuneraban un servicio directo, divisible y proporcionalmente costado, sino que financiaban funciones generales de control, inspección o política fiscal.
- [139] La SGCAN constata que la República del Ecuador informa un “costo total estimado del servicio” de USD 221.038.042 para la TSCA del 30% y, posteriormente, un costo actualizado de USD 275.230.492 para la tasa del 50%, al ampliarse el esquema de control reforzado a nivel nacional. Este costo se desglosa en grandes rubros:
- Talento humano (personal adicional de control, analistas de riesgo, equipos de verificación).
 - Movilidad y logística (vehículos, combustible, viáticos, soporte logístico para operativos y visitas).
 - Tecnología de transparencia / scanners (equipos de rayos X, mantenimiento y operación).
 - Infraestructura distrital (adecuación de bodegas, oficinas, puestos de control).
 - Núcleo tecnológico (data center Tier III, servidores, almacenamiento de video, soluciones analíticas, inteligencia artificial).
 - Seguridad estratégica (drones, radares, vigilancia satelital, candados satelitales, redes de comunicación, ciberseguridad, ecosistema de inteligencia de datos, blockchain, etc.).

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

Tabla N° 3
Rubros que componen el costo del servicio

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

Fuente: Archivo Unificado 1 – República del Ecuador.

Elaborado por la SGCAN.

[141] En este sentido, el Proceso 12-AN-99, la SGCAN resalta que el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena se refiere a servicios **“prestados al importador”** en relación con el hecho mismo de la importación, como operaciones de descargue, estiba, uso de puertos, bodegajes, trámites de levante y otros servicios usuales del comercio internacional. En cambio, el paquete de rubros

financiados por la TSCA incluye, de manera predominante, actividades de **control aduanero general, inteligencia, vigilancia estratégica y equipamiento institucional**, que constituyen funciones propias del poder público y no servicios divisibles prestados a cada operación de importación.

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

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

- Para el 30%:
 - i. Se parte de una base imponible CIF de USD 1.834,87 millones en importaciones desde la República de Colombia (excluyendo energía y combustibles).
 - ii. Se proyecta una contracción de la demanda del 60%, obteniendo una base efectiva de USD 733,95 millones, con sustento en estudios de elasticidad-precio.
 - iii. Se fija como “recaudación objetivo” el costo anual del servicio (USD 221,04 millones) y se calcula la tasa que permite alcanzarla, resultando 30,11%, aproximada al 30%.
- Para el 50%:
 - i. Se actualiza el costo del servicio a USD 275,23 millones debido a la extensión nacional del control reforzado.
 - ii. Se proyecta ahora una contracción de la demanda del 70% sobre la misma base inicial, obteniendo una base efectiva de USD 550,46 millones.
 - iii. Se calcula la tasa que, aplicada a esa base efectiva, permite recaudar los USD 275,23 millones, resultando un 50%.

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

- i. El cálculo no parte de un **costo unitario aproximado por servicio** prestado a cada importación (por contenedor, por inspección, por análisis), sino de un costo global de estructura, difícilmente imputable operación por operación.
- ii. La elección de una **base *ad valorem*** hace que el monto a pagar por cada importación dependa del valor de la mercancía, y no del

uso o intensidad efectiva del supuesto servicio, pese a que el costo de una inspección o de un control administrativo no varía necesariamente con el valor comercial del bien.

- [144] Conforme a los pronunciamientos del TJCAN, la SGCAN destaca que el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena permite que, a través de una tasa, se recupere **razonablemente** los costos de infraestructura física y administrativa asociados a la facilitación de las importaciones, pero condicionan esa recuperación a una **correspondencia aproximada** entre el servicio prestado al importador y la tarifa. La técnica empleada por la República del Ecuador, basada en un porcentaje sobre el valor en aduana definido a partir de una meta global de recaudación, se asemeja más al diseño de un gravamen general que al de una tasa por servicios individualizables.
- [145] En este punto, la SGCAN contrasta la metodología ecuatoriana con lo señalado en la jurisprudencia del TJCAN y con su propia práctica administrativa. Al respecto, el Tribunal ha señalado que el concepto de gravamen “*no corresponde al criterio técnico tributario*” restringido al impuesto, sino que cubre “*todas aquellas situaciones con las cuales se pretenda recargar el valor de las importaciones*” dentro de la zona de libre comercio, salvo el cobro de servicios directamente relacionados con el hecho de la importación.
- [146] En diversas Resoluciones, la SGCAN ha calificado como gravámenes ciertos recargos que, aun presentados formalmente como tasas, se destinaban en realidad a financiar **funciones** generales de control, salud o seguridad, sin una vinculación suficiente con un servicio individualizable al importador ni una estructura tarifaria que reflejara de manera razonable su costo aproximado.
- [147] A la luz de estos criterios, las Resoluciones en las que la SGCAN ha examinado cargos de esta naturaleza, ofrecen parámetros directos para el presente caso, a saber:
- Resolución 311 (República de Colombia – contribuciones parafiscales): se estableció que la definición de gravamen no admite excepciones por origen o finalidad del recargo y que basta con que la medida dificulte o encarezca las importaciones para ser incompatible con el artículo 72 del Acuerdo de Cartagena.
 - Resolución 898 (República del Ecuador – 15% *ad valorem* sobre guarniciones de frenos): se calificó como gravamen un recargo *ad valorem* justificado como medida de control, señalando que su estructura y efectos eran propios de un derecho arancelario.
 - Resolución 1999 (República del Ecuador – tasa de servicio de control aduanero), se concluyó que la TSCA de entonces constituía un gravamen porque: i) el control aduanero no se probó como servicio directo y únicamente vinculado a la operación de importación; y ii) el monto se calculaba en función de elementos (peso, clasificación arancelaria) que no guardaban relación con el costo aproximado de un servicio prestado al importador.

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

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

[150] En particular, la SGCAN destaca que:

- Los rubros financiados por la TSCA responden en buena parte a **potestades públicas generales** de control aduanero y seguridad, que benefician al Estado y al sistema de control en su conjunto, y no a cada operación de importación de manera divisible e individualizable.
- La metodología de cálculo se centra en una **recaudación objetivo** igual al costo global de un programa de fortalecimiento institucional, ajustando ex post un porcentaje *ad valorem* sobre las importaciones colombianas para alcanzar esa cifra, lo que es típico de un gravamen de efectos equivalentes.
- **El uso de una base de cálculo *ad valorem* y la ausencia de una cuantificación de costos unitarios aproximados por servicio** (por escaneo, por aforo, por análisis de laboratorio, por operación en fin de semana), impiden demostrar la relación directa y proporcional exigida por el Proceso 12-AN-99.

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

- **Selectividad por país de origen**

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

[153] La medida ecuatoriana se aplica exclusivamente a las mercancías que provengan o sean originarias de la República de Colombia, mientras que las importaciones de producción nacional, de otros Países Miembros y de terceros

países no están sujetas a un recargo equivalente. Desde la perspectiva de la SGCAN, este diseño selectivo evidencia que no se trata de una tasa general vinculada al uso de un servicio aduanero, sino de una carga dirigida a encarecer las importaciones de un solo origen, lo que la sitúa de lleno en la definición amplia de gravamen del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena.

- [154] En tal sentido, la selectividad por país de origen de la TSCA hace que la medida ecuatoriana configure, de manera inequívoca, un **gravamen** y por lo tanto incompatible con el Programa de Liberación, a la luz de la jurisprudencia del TJCAN y de lo señalado en sus propias Resoluciones.
- [155] En dicha línea, el TJCAN mediante los Procesos 14-IP-2008 y 15-IP-2008, ha reiterado que la calificación de una medida como gravamen, no depende de su denominación ni de su finalidad alegada, sino de sus efectos sobre el comercio intracomunitario, y que la discriminación en perjuicio de bienes originarios de un País Miembro refuerza su incompatibilidad con el ordenamiento andino.
- [156] La SGCAN ha aplicado este enfoque en Resoluciones anteriormente emitidas en este órgano comunitario, como la Resolución 898, en la que calificó como gravamen una medida ecuatoriana que imponía un derecho *ad valorem* del 15% sobre importaciones de guarniciones para frenos procedentes de la República de Colombia, pese a ser presentada bajo justificaciones de control y verificación. En esa ocasión, la SGCAN destacó que el hecho de que el recargo se aplicara únicamente a un origen específico (República de Colombia) y tuviera por efecto encarecer las importaciones era suficiente para considerarlo contrario al artículo 73, con independencia de la finalidad invocada.
- [157] Del mismo modo, en la Resolución 1999 sobre la anterior TSCA ecuatoriana, la SGCAN subrayó que el control aduanero es una función general del Estado y que la tasa, aplicada de manera obligatoria y no optativa, no podía justificarse como remuneración de un servicio, menos aun cuando su diseño y efectos implicaban una carga diferenciada sobre determinadas corrientes de comercio.
- [158] Desde el concepto del Programa de Liberación, la SGCAN debe resaltar que el recargo del 50% sobre el valor en aduana aplicado únicamente a mercancías originarias o procedentes de la República de Colombia restablece, de manera unilateral y discriminatoria, un nivel de protección equivalente a un arancel allí donde el arancel consolidado intracomunitario es cero.
- [159] Esta selectividad por país de origen produce una ruptura del principio de igualdad de condiciones de competencia entre bienes originarios de los distintos Países Miembros en el mercado ecuatoriano, al situar a los productos colombianos en una posición sustancialmente menos favorable que la de los productos originarios de otros países de la CAN y de la propia producción nacional. Conforme lo establecido en el Proceso 12-AN-99 y recogida en la Resolución 441, cualquier carga pecuniaria unilateral impuesta a bienes importados desde otro País Miembro, cualquiera sea su denominación y modo de aplicación, constituye un gravamen cuando recae sobre esas importaciones por el mero hecho de cruzar la frontera, y la selectividad por origen refuerza su incompatibilidad con los artículos 72, 73 y 77 del Acuerdo de Cartagena.

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

- [160] La información aportada por Colombina muestra que el costo total de nacionalización por contenedor pasó de USD 2.695,49 a USD 20.310,70 tras la aplicación de la medida, lo que evidenciaría una alteración sustancial en el costo económico de la importación, como puede apreciarse de las facturas de pago de arancel efectuadas por las mencionadas empresas.²⁵
- [161] Asimismo, Colombina señala que la incidencia de la carga sobre factura más flete más seguro se elevó de 7,7% a 57,7% y que, al momento de la presentación del escrito, la filial ecuatoriana había pagado USD 341.020,44 por concepto de la medida.
- [162] Adicionalmente, la información presentada por Colombina, señala sobre el número de contenedores nacionalizados, que el mismo cayó de 98 a 60 en el primer trimestre de 2026 frente al mismo período de 2025, con impactos sobre inventarios, liquidez, cumplimiento de contratos y continuidad del flujo comercial intracomunitario.
- [163] Tales elementos probatorios confirman que la medida no opera como un cobro marginal por una prestación accesoria, sino como un encarecimiento de la importación, plenamente coherente con la noción de recargo de efectos equivalentes a un derecho aduanero.
- [164] La información aportada por Colombina sobre caída de ventas, cancelación de pedidos, pérdida de clientes, aumento de costos y riesgo de deslocalización configura, para la SGCAN, un cuadro típico de efectos económicos y comerciales asociados a gravámenes incompatibles con el Programa de Liberación, conforme al Derecho Andino (Resolución 1999, Procesos 12-AN-99 y 19-AI-99, entre otros).
- [165] Con base en la información aportada por Colombina, la SGCAN constata que la medida ecuatoriana ha generado una afectación económica real, directa y cuantificable sobre las operaciones del grupo empresarial en el comercio intracomunitario. Dicha afectación se manifiesta a lo largo de toda la cadena de valor, desde la exportación de los productos en la República de Colombia hasta su importación, nacionalización y comercialización en la República del Ecuador, lo que permite verificar la incidencia efectiva de la medida sobre el Programa de Liberación.
- [166] De la información remitida puede apreciarse que la aplicación de la tasa ha producido un aumento muy significativo en los costos de nacionalización por contenedor. Se ha señalado que, el costo total de nacionalización pasó de USD 2.695,49 a USD 20.310,70, como consecuencia de la incorporación de un recargo de USD 17.615,21 asociado a la tasa del 50% sobre el valor en aduana. En términos relativos, la carga de nacionalización sobre el valor factura + flete

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

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

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

- [173] Conforme a esa línea, el TJCAN ha sostenido que cualquier medida que disminuya o limite una capacidad existente de comercio intracomunitario, vulnera el Programa de Liberación, salvo supuestos de excepción estrictamente interpretados (Proceso 192-IP-2007). La experiencia concreta de la citada empresa colombiana —pérdida de competitividad frente a proveedores de otros orígenes exentos de la TSCA, cancelación de contratos, reducción de volúmenes exportados, imposibilidad de trasladar al consumidor final un recargo del 30% primero y del 50% después— describe precisamente una disminución significativa de su capacidad de participar en el mercado ecuatoriano.
- [174] En ese sentido, la SGCAN constata que los elementos aportados no describen hechos aislados, sino un **patrón** estructural de afectación que se reproduce en distintos sectores y operadores del comercio intracomunitario. La información recabada en el expediente, incluyendo las visitas de verificación a actores de transporte, comercio y logística, confirma la concurrencia de efectos convergentes: reducción de operaciones, aumento de plazos y costos, y riesgo de desplazamiento hacia canales informales.
- [175] Sobre la base de lo constado en las visitas de verificación y de la información proporcionada por Colombina, la SGCAN concluye que la medida ecuatoriana no se limita a impactar a un solo operador, sino que altera de manera generalizada el funcionamiento competitivo del mercado subregional, al encarecer las importaciones originarias de un País Miembro y distorsionar las condiciones de acceso y permanencia en el mercado. Conforme a la jurisprudencia del TJCAN, distorsiones de esta naturaleza, cuando derivan de recargos unilaterales aplicados sobre importaciones intracomunitarias, resultan incompatibles con los objetivos esenciales de la integración y la solidaridad económica consagrados en los artículos 1, 2, 72 y 76 del Acuerdo de Cartagena.
- [176] Con base al Acuerdo de Cartagena y a partir de la jurisprudencia del TJCAN, la SGCAN puede concluir que los efectos económicos y comerciales descritos por la citada empresa colombiana —pérdida de competitividad, reducción significativa de exportaciones, cancelación de operaciones y riesgo de relocalización— constituyen manifestaciones concretas de que la TSCA opera como un gravamen que incide sobre las importaciones de productos originarios de la República de Colombia. En consecuencia, la TSCA es incompatible con el Programa de Liberación y con el principio de libre circulación de mercancías que el ordenamiento jurídico andino considera pilar esencial del proceso de integración.

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

- [177] El artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina impone a los Países Miembros la obligación de adoptar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento del ordenamiento jurídico andino, y de abstenerse de adoptar o emplear medidas contrarias a dicho ordenamiento o que de algún modo obstaculicen su aplicación.

- [178] En tal sentido, cuando este órgano comunitario califica una medida como gravamen incompatible con el Programa de Liberación, la obligación de adecuación del País Miembro concernido, no se satisface únicamente con la derogación formal del acto específicamente examinado, sino que comprende también el deber de no mantener, sustituir, reproducir o reintroducir, mediante actos posteriores una medida que conserve los mismos elementos sustanciales y produzca los mismos efectos restrictivos o encarecedores sobre las importaciones originarias de otro País Miembro.
- [179] De esta manera, como se ha mencionado anteriormente, las Resoluciones Nro. SENA-SENAE-2026-0006-RE y Nro. SENA-SENAE-2026-0017-RE, establecen una misma medida, siendo la única diferencia sustancial que en la Resolución Nro. SENA-SENAE-2026-0017-RE, se establece un porcentaje más agravado (50%) a aplicar a las importaciones de productos provenientes y originarios de la República de Colombia.
- [180] Cabe mencionar que en el caso de la Resolución SENA-SENAE-2026-0031-RE, se observa que tampoco contiene estudio de costos, memoria de cálculo ni explicación metodológica que permita justificar la fijación del porcentaje del 100% como reflejo de un costo unitario o promedio por operación, por lo que aplican las mismas observaciones mencionadas *supra* sobre su predecesora la Resolución SENA-SENAE-2026-0017-RE.
- [181] En consecuencia, lo mismo sucede con la Resolución **SENA-SENAE-2026-0031-RE**, incorporada al expediente a solicitud de la República de Colombia, la misma que reproduce la estructura normativa y la lógica motivacional de las resoluciones previas, pues mantiene el mismo objeto —la tasa por servicio aduanero de control aplicable a mercancías provenientes u originarias de Colombia— conserva la base de cálculo sobre el valor en aduana, y, en esa lógica la Resolución SENA-SENAE-2026-0031-RE, incrementa del 50% al 100% la tarifa a aplicarse a los productos provenientes u originarios de la República de Colombia, y deroga la Nro. SENA-SENAE-2026-0017-RE.
- [182] Por lo antes señalado, la Resolución SENA-SENAE-2026-0031-RE constituye una continuación material de la medida analizada, con las consecuencias que de ello se derivan con relación al respeto pleno que debe observarse del ordenamiento jurídico comunitario andino.

9. CONCLUSIONES

- [183] De la evaluación integral de la información que cursa en el expediente, se concluye que las Resoluciones Nro. SENA-SENAE-2026-0006-RE y Nro. SENA-SENAE-2026-0017-RE, han impuesto un recargo arancelario que incide directamente sobre las importaciones de mercancías procedentes u originarias de la República de Colombia, calculado como porcentaje del valor en aduana y exigido de manera obligatoria dentro del procedimiento de importación.

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

RESUELVE:

Artículo 1.- Calificar, de conformidad con el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, que la medida denominada “tasa de servicio de control aduanero”, adoptada originalmente por la República del Ecuador mediante la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0006-RE, posteriormente actualizada mediante la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0017-RE y actualmente regulada por la Resolución Nro. SENAE-SENAE-2026-0031-RE —que elevó la tarifa al 100%—, constituye un gravamen aplicable a la importación de productos que provengan o sean originarios de la República de Colombia; y, por lo tanto, vulnera el Programa de Liberación de la Comunidad Andina consagrado en el Acuerdo de Cartagena.

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

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

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

Gonzalo Gutiérrez Reinel
Embajador
Secretario General

