



RESOLUCIÓN N° 2583

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

LA SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA,

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

CONSIDERANDO:

1. ANTECEDENTES

- [1] Que, el 03 de marzo de 2026, mediante Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0020-O, recibido en la Secretaría General de la Comunidad Andina (en adelante, **SGCAN**) en la misma fecha, la República del Ecuador solicitó la calificación de gravamen y restricción de las medidas contenidas en el Decreto Nro. 0170 del 20 de febrero de 2026, emitido por la República de Colombia y publicado en el Diario Oficial 53.408 del 23 de febrero de 2026 (en adelante, Decreto 0170). A dicha solicitud se adjuntaron documentos de sustento, incluyendo resoluciones y comunicaciones oficiales, proyectos normativos, antecedentes administrativos, el Decreto 0170, un informe técnico sobre la afectación a las exportaciones ecuatorianas y jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (en adelante, **TJCAN**).
- [2] Que, el 09 de marzo de 2026, mediante comunicación SG/E/DGCOM/422/2026, la SGCAN, con fundamento en lo previsto en el Capítulo VI sobre el *Programa de Liberación* del Acuerdo de Cartagena y en lo dispuesto en la Decisión 425 "*Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General*", (en adelante, **Decisión 425**) admitió a trámite la solicitud presentada por la República del Ecuador, dando inicio al procedimiento de investigación correspondiente.
- [3] Que, el 09 de marzo de 2026, mediante comunicaciones SG/E/DGCOM/463/2026 y SG/E/DGCOM/464/2026, se puso en conocimiento de la República de Colombia y de los demás Países Miembros¹, respectivamente, la solicitud presentada por la República del Ecuador informándole sobre el inicio de la investigación.

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

- [4] Que, el 13 de marzo de 2026, mediante comunicación SG/E/DGCOM/478/2026, la SGCAN comunicó a la República de Colombia la solicitud de la República del Ecuador, otorgándole un plazo de veinte (20) días hábiles para su respuesta. En dicha comunicación, la SGCAN solicitó información adicional con el fin de contar con mayores elementos para emitir su pronunciamiento. Asimismo, mediante comunicación SG/E/DGCOM/479/2026, puso en conocimiento de los demás Países Miembros la referida comunicación.
- [5] Que, el 17 de marzo de 2026, la República de Colombia solicitó a la SGCAN, vía correo electrónico, una aclaración sobre el plazo para responder a la solicitud de calificación como gravamen y restricción del Decreto 0170. En la misma fecha, mediante comunicación SG/E/DS/512/2026², la SGCAN precisó que dicho plazo era de veinte (20) días hábiles, contados a partir del 16 de marzo de 2026, esto es, el día hábil siguiente a la notificación, conforme a lo comunicado a la República del Ecuador y a los demás Países Miembros mediante oficio SG/E/DGCOM/479/2026 de 13 de marzo de 2026, a efectos de que presenten los elementos de información que consideren pertinentes.
- [6] Que, el 19 de marzo de 2026, mediante comunicaciones SG/E/DGCOM/497/2026 y SG/E/DGCOM/500/2026, la SGCAN solicitó a la República de Colombia y a la República del Ecuador, respectivamente, su colaboración para la realización de visitas de verificación *in situ* en el marco de la investigación. A la comunicación remitida a la República de Colombia se adjuntó el cronograma propuesto de visitas, el cual contemplaba las fechas programadas y las instituciones con las que se mantendrían reuniones³.
- [7] Que, el 19 de marzo de 2026, mediante comunicación SG/E/DGCOM/502/2026, la SGCAN solicitó a la Cámara de Comercio del Putumayo su colaboración para la realización de visitas de verificación *in situ*, en el marco de la investigación, con el objeto de verificar los posibles efectos de las medidas adoptadas por la República de Colombia mediante el Decreto 0170.
- [8] Que, mediante Radicado N° 2-2026-008264 de 20 de marzo de 2026, la República de Colombia solicitó el aplazamiento de las visitas de verificación programadas por la SGCAN, argumentando, entre otras razones, que las agendas de los funcionarios se encontraban altamente comprometidas debido a los procesos administrativos y de rendición de cuentas propios del cierre del periodo constitucional de gobierno, lo cual limitaba la disponibilidad inmediata de los equipos de alto nivel⁴. No obstante, en la misma fecha, mediante comunicación SG/E/DGCOM/559/2026, la SGCAN le informó la imposibilidad de acceder al aplazamiento solicitado, en razón a los plazos perentorios establecidos en la Decisión 425, así como a que ya se encontraban programadas reuniones con el sector privado en las fechas previstas en el cronograma remitido.
- [9] Que, el 31 de marzo de 2026, mediante Radicado No. 2-2026-009113, la República de Colombia solicitó una prórroga de 10 días hábiles para presentar su respuesta a la solicitud de calificación de gravamen y restricción de las medidas contenidas en el Decreto 0170, así como a la solicitud de información requerida mediante comunicación SG/E/DGCOM/478/2026 de 13 de marzo de 2026⁵, debido a la carga laboral y administrativa del personal del área de defensa comercial.

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

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

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

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

- [10] Que, el 01 de abril de 2026, mediante comunicación SG/E/DGCOM/613/2026, la SGCAN concedió un plazo de diez (10) hábiles adicionales para que la República de Colombia brinde su respuesta y remita la información solicitada. Asimismo, se precisó, respecto del pedido de la República de Colombia sobre la información recabada durante las visitas de verificación, que esta sería remitida una vez que se cuente con las actas debidamente consensuadas y suscritas.
- [11] Que, el 15 de abril de 2026, mediante comunicación SG/E/DGCOM/720/2026, la SGCAN remitió a la República de Colombia la documentación recabada durante las visitas de verificación realizadas entre el 22 y 27 de marzo de 2026. Dicha documentación estuvo conformada por cinco (5) documentos: Gobernación del Putumayo (3), la Cámara Colombo Ecuatoriana (1) y la Asociación Nacional de Comercio Exterior (1). Asimismo, mediante comunicación SG/E/DGCOM/721/2026, puso en conocimiento de los demás Países Miembros la referida comunicación.
- [12] Que, el 17 de abril de 2026, mediante correo electrónico, la República de Colombia solicitó a la SGCAN copias de las actas de las visitas de verificación realizadas en el marco de este procedimiento y de otros adelantados por la SGCAN, requerimiento que fue atendido el 22 de abril de 2026 mediante comunicación SG/E/DGCOM/780/2026, a través de la cual se remitió la documentación correspondiente, consistente en once (11) documentos. Asimismo, mediante comunicación SG/E/DGCOM/781/2026, puso en conocimiento de los demás Países Miembros la referida comunicación.
- [13] Que, el 24 de abril de 2026, mediante comunicaciones SG/E/DGCOM/832/2026 y SG/E/DGCOM/834/2026, la SGCAN solicitó información complementaria a la República de Colombia y a la República del Ecuador, respectivamente, la cual debía ser remitida hasta el 28 de abril de 2026; asimismo, mediante comunicaciones SG/E/DGCOM/833/2026 y SG/E/DGCOM/835/2026, puso en conocimiento de los demás Países Miembros las referidas solicitudes.
- [14] Que, el 24 de abril de 2026, mediante Radicado N° 2-2026-011812, la República de Colombia presentó su respuesta a la solicitud de información formulada mediante comunicación SG/E/DGCOM/478/2026, de 13 de marzo de 2026, adjuntando trece (13) anexos; y, posteriormente, mediante comunicación SG/E/DGCOM/848/2026 de 27 de abril de 2026, la SGCAN acusó recibo del referido radicado y solicitó a la República de Colombia aclaración sobre el tratamiento de confidencialidad de la información presentada, otorgándole un plazo de dos (2) días hábiles para tal efecto.
- [15] Que, el 28 de abril de 2026, mediante Radicado N° 2-2026-012084, dentro del plazo concedido, la República de Colombia presentó su respuesta a la solicitud de calificación del Decreto 0170 como gravamen y restricción al comercio intracomunitario andino, formulada por la República del Ecuador, adjuntando nueve (9) anexos; asimismo, confirmó que ninguno de los documentos aportados debía ser tratado como confidencial y solicitó un plazo adicional de diez (10) días hábiles para remitir la información requerida mediante comunicación SG/E/DGCOM/832/2026 de 24 de abril de 2026.
- [16] Que, el 28 de abril de 2026, mediante comunicación SG/E/DGCOM/867/2026, la SGCAN comunicó el acuse de recibo de la información presentada por la República de Colombia y, respecto del pedido de prórroga de diez (10) para presentar la información complementaria, en virtud de los plazos perentorios que

se tiene para pronunciarse sobre el presente asunto, otorgó un plazo de dos (2) días hábiles para remitir lo solicitado.

- [17] Que, el 28 de abril de 2026, mediante Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0050-O, la República del Ecuador, solicitó una prórroga de tres (3) días para presentar la información complementaria. La SGCAN, mediante comunicación SG/E/DGCOM/877/2026 de 29 de abril de 2026, en virtud de los plazos perentorios que tiene para pronunciarse otorgó, a la República del Ecuador un plazo de dos (2) días hábiles para remitir lo solicitado.
- [18] Que, el 29 de abril de 2026, la SGCAN mediante carta SG/E/DGCOM/880/2026, corrió traslado a los demás Países Miembros, respecto de la información presentada por la República de Colombia mediante Radicado No. 2-2026-011812.
- [19] Que, la República de Colombia mediante Radicado No. 2-2026-012395 presentó la respuesta a la solicitud de información complementaria requerida por la SGCAN mediante Oficio SG/E/DGCOM/832/2026, cuyo plazo fue prorrogado por dos (2) días hábiles mediante oficio SG/E/DGCOM/867/2026.
- [20] Que, el 04 de mayo de 2026, la República de Colombia mediante Radicado No. 2-2026-012479, presentó un alcance al Radicado No. 2-2026-012395, relacionado con el envío de información complementaria requerida por la SGCAN. En dicho Radicado presentan información ya remitida con anterioridad a esta SGCAN, en el marco de la presente investigación⁶.
- [21] Que, mediante Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0054-O de 04 de mayo de 2026, la República del Ecuador presentó la información complementaria solicitada por la SGCAN dando respuesta a las comunicaciones SG/E/DGCOM/834/2026, de 24 de abril de 2026, y SG/E/DGCOM/877/2026, de 29 de abril de 2026.
- [22] Que, mediante Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0055-O de 04 de mayo de 2026, la República del Ecuador remitió el documento mediante el cual solicita incorporar al expediente el Decreto Nro. 0455 de 28 de abril de 2026 publicado en el Diario Oficial Nro. 53476 (en adelante "Decreto 0455"), en atención a su conexidad directa con las medidas actualmente objeto de análisis por parte de la SGCAN.
- [23] Que, mediante carta SG/E/DGCOM/925/2026, de 05 de mayo de 2026, la SGCAN trasladó a los demás Países Miembros la información complementaria presentada por la República del Ecuador y la República de Colombia.

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

1. 2026_04_29_IMPORTACIONES_DESDE_ECUADOR_DEC_0170_2026.
2. 20262014088 Informe ICA_VAA_09-04-26_v2.
3. Anexo 5 - Estudio MADR_v2.
4. Anexo 6. Arroz Soberanía Alimentaria y Aprehensiones de arroz 2024–2025.
5. Anexo 7 - Aprehensiones Productos Ecu.
6. Complemento respuesta Colombia - MADR 2026-500-009247-1 – SGCAN.
7. RESOLUCION ICA No. 00009105 de 2024_v2.

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

1. Anexo 5 - Estudio MADR.
2. Anexo 13 - RESOLUCION ICA 2024.
3. Anexo 6. Arroz Soberanía Alimentaria y Aprehensiones de arroz 2024–2025.
4. Anexo 7 - Aprehensiones Productos Ecu.
5. Anexo 13 - RESOLUCION ICA 2024.
6. 20262014088 Informe ICA_VAA_09-04-26_v2.
7. Complemento respuesta Colombia - MADR 2026-500-009247-1 – SGCAN.

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

2. SOLICITUD PRESENTADA POR LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- [26] Mediante Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0020-O, de 03 de marzo de 2026, la República del Ecuador presentó a este órgano comunitario una solicitud de inicio de investigación para calificar el Decreto 0170 adoptado por la República de Colombia, como un gravamen y una restricción al comercio andino⁷. Dicha solicitud se sustentó en los siguientes argumentos⁸:

- **Argumentos de Hecho**

- [27] La República del Ecuador, luego de describir la medida objeto de la presente investigación, es decir, el Decreto 0170, sustentó su solicitud con base en los argumentos que se resumen a continuación⁹:
- (i) El arancel del 30% ad valorem impuesto a las importaciones de productos originarios de la República del Ecuador configura un recargo pecuniario obligatorio que incide directamente sobre el comercio intracomunitario, sin que corresponda a una tasa por servicio prestado ni encuentre justificación en el costo aproximado de servicio individualizable.
 - (ii) Las prohibiciones absolutas de ingreso por vía terrestre establecidas en el artículo 2 del Decreto 0170 para determinados productos agrícolas (arroz, papa, cebolla, tomate, frijol, plátano, banano, aguacate) y productos pesqueros, sumadas al régimen sancionatorio del artículo 4, imposibilitan de hecho la exportación de dichos productos, configurando restricciones expresamente prohibidas por el ordenamiento jurídico andino.
 - (iii) Es una medida discriminatoria por origen que vulnera el artículo 139 del Acuerdo de Cartagena. Al aplicarse exclusivamente a productos originarios de la República del Ecuador, sin justificación objetiva que explique el trato diferenciado respecto de productos idénticos de otros Países Miembros.
 - (iv) No se enmarcaría en las excepciones del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena debido a que la invocación de "seguridad nacional" resulta injustificada, desproporcionada y no supera el test de proporcionalidad exigido por el TJCAN, toda vez que su verdadero propósito es la reciprocidad comercial y la protección de sectores productivos específicos, fines no cobijados por las excepciones taxativas del ordenamiento andino.

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

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

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

- (v) Desconocería la jurisprudencia del TJCAN en materia de arroz. La restricción al ingreso de arroz ecuatoriano por Ipiales y Puerto Asís reincide en una conducta ya declarada contraria al ordenamiento andino, agravando la infracción y vulnerando el principio de respeto y cumplimiento de los fallos del TJCAN.

[28] Es preciso señalar que, como se ha indicado anteriormente, la República del Ecuador, mediante Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0055-O de 04 de mayo de 2026, solicitó incorporar al presente procedimiento el Decreto 0455 “en atención a su conexidad directa con las medidas actualmente objeto de análisis por parte de esa Secretaría General.”¹⁰.

[29] Según el citado Oficio, el Decreto 0455 “modifica y agrava las medidas contenidas en el Decreto 0170, incrementando los niveles arancelarios y manteniendo las restricciones previamente impuestas, por lo que se solicita su incorporación al expediente en curso, conforme a lo previsto en el Acuerdo de Cartagena y la Decisión 425.”¹¹ En el adjunto al referido Oficio, se menciona “que el que el Decreto 0455 afecta un total de 191 subpartidas NANDINA. De ellas, 25 están sujetas al arancel del 35% ad valorem, 18 al 50% ad valorem y 148 al 75% ad valorem”¹².

- **Argumentos de Derecho**

[30] La República del Ecuador basa su solicitud en los artículos 72, 73 y 74 del Acuerdo de Cartagena, relativos al Programa de Liberación, así como en los artículos 46 y 47 de la Decisión 425, referidos a los procedimientos para la calificación de gravámenes o restricciones.

[31] Además, en la solicitud antes referida se invocan pronunciamientos del **TJCAN**, específicamente de los Procesos 12-AN-99, 25-AI-99, 01-AN-2014, 2-AI-97, 53-AI-99 y 118-AI-2003, con relación al alcance de los términos gravamen y tasas, la exigencia de proporcionalidad de la tasa con el costo del servicio y el principio de no discriminación.

3. RESPUESTA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

[32] La República de Colombia, mediante Radicado No. 2-2026-012084, de fecha 28 de abril de 2026, presentó la “[c]ontestación a la solicitud de calificación como gravamen y restricción al comercio intracomunitario andino del Decreto 170 de 2026”¹³. A su comunicación adjuntó nueve (9) anexos según el siguiente detalle:

- 2026 04 28 Contestación Colombia - GRAV - REST 002.
- Anexo 1 - Estudio MHCP.
- Anexo 2 - Canasta Co.
- Anexo 3 Arroz Soberanía Alimentaria y Aprehensiones de arroz 2024–2025.
- Anexo 4 - Aprehensiones Productos Ecu.
- Anexo 5 - Notificaciones y fundamentos técnicos MSF.
- Anexo 6 - FOC R4T Ecuador.
- Anexo 7 - ICA VHS.
- Anexo 8 - RESOLUCION ICA 2024.

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

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

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

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

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

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

¹⁵ Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, *ibidem*.

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

¹⁷ Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, *ibidem*.

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

4. INFORMACIÓN DE LOS PAÍSES MIEMBROS

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

5. CUESTIONES PREVIAS

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

- **Sobre el argumento relacionado con la supuesta aplicación del principio de complemento indispensable**

- [40] Según se menciona en el Decreto 0170, uno de los fundamentos para la adopción de las medidas contempladas en el mismo, sería *“Que, el concepto de seguridad nacional en el marco de la CAN ha sido introducido en el artículo 11 de la Decisión 439, autorizando a los Países Miembros a tomar medidas en materia de servicios cuyo objetivo sea “proteger los intereses esenciales de su seguridad nacional, motivo por el cual Colombia está habilitada para tomar medidas similares respecto del comercio de bienes, en aplicación del principio de complemento indispensable respecto del alcance del literal b) del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, siempre y cuando no se apliquen de manera desproporcionada en relación con el objetivo que persigan y que tampoco tengan fines proteccionistas”*¹⁸.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[45] En segundo lugar, el argumento esbozado por la República de Colombia desconocería que el propio artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, pilar fundamental del derecho originario, ya contiene un listado expreso y taxativo de

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

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

- [46] Precisamente, la jurisprudencia del TJCAN ha señalado que el principio de complemento indispensable solo permite a los Estados miembros adoptar normas internas en aquellos aspectos no regulados por el derecho comunitario, siempre que tales normas no introduzcan restricciones adicionales ni desvirtúen el contenido esencial de la normativa andina. En el Proceso 106-IP-2012²⁰, el Tribunal sostuvo que las legislaciones internas “*no podrán establecer exigencias, requisitos adicionales o dictar reglamentaciones que de una u otra manera entren en conflicto con el derecho comunitario andino o restrinjan aspectos esenciales regulados por él*”. En el presente caso, la utilización del concepto de seguridad nacional del artículo 11 de la Decisión 439 para justificar nuevas restricciones al comercio de bienes implicaría precisamente una ampliación indebida de las excepciones, lo cual estaría prohibido.
- [47] En tercer lugar, el planteamiento contradice el objetivo fundamental del Programa de Liberación previsto en el artículo 72 del Acuerdo de Cartagena, que consiste en la eliminación de los gravámenes y restricciones de todo orden que afecten las importaciones intracomunitarias. La jurisprudencia andina ha sido constante en señalar que cualquier medida que dificulte o encarezca las importaciones constituye una restricción, independientemente de su denominación. En ese sentido, admitir una interpretación extensiva de una excepción que permitiría a los Países Miembros reintroducir obstáculos al comercio, vacía de contenido el Programa de Liberación establecido en el Acuerdo de Cartagena.
- [48] Asimismo, debe tenerse presente, que las excepciones previstas en el derecho comunitario andino, por su propia naturaleza, deben ser interpretadas de manera restrictiva, por lo que no resulta admisible ampliar su alcance mediante analogías o interpretaciones extensivas, ya que ello comprometería la efectividad del ordenamiento comunitario, como sucedería en el caso de pretender extender una excepción prevista para el comercio de servicios, al ámbito del comercio de bienes.
- [49] En conclusión, frente al argumento específico de aplicar la excepción prevista en el numeral 3 del artículo 11 de la Decisión 439 “*Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina*”, relativa a la protección de los intereses esenciales de su seguridad nacional, propia del comercio de servicios, la SGCAN considera que el mismo: (i) busca trasladar indebidamente normas del régimen del comercio de servicios al comercio de bienes; (ii) desconoce el carácter exhaustivo de las excepciones previstas en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena; (iii) aplica incorrectamente el principio de complemento indispensable; y (iv) contradice los principios de liberalización y primacía del derecho comunitario andino. Por tanto, la República de Colombia no se encontraría habilitada para adoptar medidas en el ámbito del comercio de bienes bajo el fundamento invocado.

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

- [50] Por otra parte, debe destacarse que la República de Colombia indicó que el arancel recíproco adoptado mediante el Decreto 0170 es compatible con la naturaleza legal y el concepto de seguridad establecidos en el marco de la Organización Mundial del Comercio (Disposiciones del artículo XII y XXI del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles de 1994 de la Organización Mundial del Comercio), así como con la jurisprudencia internacional, al invocar el criterio desarrollado por el Grupo Especial de la Organización Mundial del Comercio en el asunto Rusia – Tráfico de Tránsito (WT/0512/R)).
- [51] Sobre este punto, se debe advertir que el objeto del presente procedimiento es evaluar si el arancel recíproco constituye o no un gravamen, a la luz del ordenamiento jurídico andino, y no conforme a otros ordenamientos jurídicos internacionales. Adicionalmente, deben tenerse en cuenta dos consideraciones fundamentales: i) no es competencia de la SGCAN pronunciarse sobre la adecuación de las normas internas de los Países Miembros a otros regímenes jurídicos internacionales o procesos de integración; y, ii) el derecho comunitario andino prima respecto a otras normas internacionales ratificadas por los Países Miembros, por lo que no resulta pertinente efectuar un pronunciamiento sobre dichas normas en el marco del presente análisis. Al respecto, el TJCAN ha sostenido lo siguiente²¹:

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

6. MEDIDA OBJETO DE ANÁLISIS

• Descripción del Decreto 0170 de 2026

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: SICEXT.

Elaboración: SGCAN.

- [57] Por otra parte, en la Tabla No. 2, se visualizan aquellas subpartidas que, según el referido Decreto, estarían incluidas tanto en la medida contenida en el artículo 1,

relativa al “arancel recíproco”, como en la medida del artículo 2, referida a la “restricción ingreso mercancías”.

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

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

Fuente: SICEXT.
Elaboración: SGCAN.

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

7. NORMAS APLICABLES

7.1. SOBRE EL PROGRAMA DE LIBERACIÓN

- [59] La Comunidad Andina, integrada por el Estado Plurinacional de Bolivia, la República de Colombia, la República del Ecuador y la República del Perú, es un acuerdo de integración subregional, con más de 56 años de existencia, cuyos objetivos tienen la finalidad, según el inciso 3 del artículo 1 del Acuerdo de Cartagena, de procurar un mejoramiento persistente de la calidad de vida de la población andina.
- [60] Para el logro de sus objetivos, el literal d) del artículo 3 del Acuerdo de Cartagena dispone que se emplearán como mecanismos y medidas, entre otros, el Programa de Liberación del intercambio comercial.
- [61] De acuerdo con la jurisprudencia del TJCAN en el Proceso 118-AI-2003²³, el “Programa de Liberación, es considerado como uno de los instrumentos fundamentales para alcanzar los objetivos del Acuerdo. En efecto, el objetivo final del proceso de integración subregional, orientado a la formación de un mercado común latinoamericano, a que se refiere el artículo 1 del Acuerdo de Cartagena, presupone la adopción de medidas que apunten hacia la liberalización del intercambio comercial. Solamente de esta forma podrá pensarse en lograr que mediante la cooperación comunitaria alrededor de la liberación del comercio se tienda al desarrollo económico, equilibrado, armónico y compartido de los Países Miembros. Podría decirse que en este sentido el Tratado de Integración

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

Subregional Andino propugna por la solidaridad económica como fuente de las obligaciones jurídicas internacionales de los países que la conforman”.

- [62] En ese sentido, es importante traer a colación lo señalado por el TJCAN en su sentencia del Proceso 02-AI-2020²⁴, en el cual se resalta la importancia del Programa de Liberación:

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

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

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

- [63] Asimismo, en su sentencia del Proceso 01-AN-2014²⁵, ese Honorable Tribunal añadió:

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

- [64] En esa medida, el Programa de Liberación se sustenta en el principio básico de la libre circulación de mercancías, dispuesto en el artículo 72 del Acuerdo de Cartagena. Es así como tiene por objeto eliminar los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier País Miembro. Asimismo, se sustenta en otros principios dispuestos en el artículo 76 del Acuerdo de Cartagena, como lo son su carácter automático, irrevocable y universal²⁶.

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

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

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

- [65] En ese contexto, el Acuerdo de Cartagena entiende por gravamen los derechos aduaneros o cualquier otro recargo de efectos equivalentes, sean de carácter fiscal, monetario o cambiario, que incidan sobre las importaciones. El TJCAN en el Proceso 12-AN-99²⁷, ha indicado que:

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

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

(...) [énfasis añadido]

- [66] En ese contexto, en relación con la única excepción al concepto de gravamen, el TJCAN ha señalado en el Proceso 12-AN-1999²⁸, que:

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

(...)

Son éstos, las “tasas” o “recargos análogos”, los que considera no comprendidos dentro del concepto de gravámenes, el artículo 72 del Acuerdo de Cartagena y por tanto, los únicos permitidos a

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

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

los Países miembros sin que constituyan violación al programa de liberación. [énfasis añadido]

- [67] Por otra parte, en relación con el concepto de restricciones de todo orden, el TJCAN en el Proceso 022-IP-2014²⁹, ha manifestado que:

“Esto nos lleva a la conclusión de que una medida de cualesquier orden que disminuya, limitando y modificando una situación actual en detrimento del comercio interandino, salvo los casos de excepción previstos, constituye una restricción al Programa de Liberación del Acuerdo de Cartagena (...) concepto que fuera ratificado dentro del Proceso 3-AI-96 ya citado: ‘Por medida restrictiva se entiende cualquier acto imputable a una autoridad pública con efecto limitativo sobre las importaciones o en hacerlas más difíciles, o más costosas que los bienes de producción nacional. Las medidas administrativas pueden incluir desde la imposición de precios fijos mínimos o máximos menos favorables para los productos importados, de manera que creen obstáculos a los flujos de importaciones, hasta las limitaciones directas a las importaciones’”.

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

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

- [70] En esa línea, el TJCAN ha señalado, entre otros, en el Proceso 3-AI-97³⁰, lo siguiente:

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

- [71] Adicionalmente, el TJCAN en su sentencia en el Proceso 02-AN-98³¹, ha precisado que la calificación de una medida como restrictiva no depende de su naturaleza, sea esta definitiva o preparatoria, en los siguientes términos:

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

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

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

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

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

[73] En cuanto a las excepciones del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, el TJCAN dentro del Proceso 01-AN-2014³², desarrolló las consideraciones para justificar la excepcionalidad de una medida. En ese sentido, señaló lo siguiente:

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

*a) La finalidad de la medida debe fundamentarse en alguna de las excepciones **(taxativamente)** previstas en el segundo párrafo del Artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, **las que deben ser interpretadas de manera restrictiva.***

b) La medida debe ser idónea para cumplir la mencionada finalidad.

c) La medida debe ser necesaria (o insustituible); es decir, no debería haber otra medida menos lesiva o gravosa al comercio subregional andino que podría cumplir con la mencionada finalidad.

d) La medida debe ser proporcional; esto es, que sus beneficios son superiores a sus costos, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo.

e) La medida no debe ser discriminatoria.” [énfasis añadido]

[74] En conclusión, el Programa de Liberación de la Comunidad Andina constituye un pilar esencial para la integración subregional, orientado a la formación de un mercado común latinoamericano que propicie el desarrollo económico equilibrado y armónico de los Países Miembros. Su fundamento jurídico se encuentra en los artículos 72, 73 y 76 del Acuerdo de Cartagena, los cuales establecen que la liberación de comercio debe ser automática, irrevocable y universal, garantizando la libre circulación de mercancías originarias de los Países Miembros sin gravámenes ni restricciones indebidas.

[75] La jurisprudencia del TJCAN ha clarificado que el concepto de gravamen trasciende los simples derechos aduaneros, incluyendo cualquier recargo que encarezca o dificulte la importación de productos andinos, cuya única excepción son las tasas o los recargos análogos, mientras que las restricciones abarcan medidas de cualquier orden que limiten, suspendan o encarezcan el comercio intracomunitario. Asimismo, se han establecido criterios precisos para determinar la excepcionalidad de una medida en el caso de restricciones, exigiendo que cumpla los principios de finalidad, idoneidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

[76] En atención a lo previsto en el Acuerdo de Cartagena, los criterios desarrollados por el TJCAN y a la información que cursa en el expediente del presente procedimiento, corresponde evaluar si las medidas objeto de investigación constituyen un gravamen o restricción que genere una violación del Programa de Liberación previsto en el Acuerdo de Cartagena.

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

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

- [77] Conforme a la solicitud presentada por la República del Ecuador, la información suministrada por la República de Colombia, y las medidas impuestas mediante Decreto 0170, corresponde a la SGCAN efectuar la correspondiente evaluación y expedir su pronunciamiento con arreglo a lo dispuesto en los artículos 72, 73, 74, 76 y 77 del Acuerdo de Cartagena, relativos al *Programa de Liberación*.
- [78] Debe señalarse que, de acuerdo con la solicitud de la República del Ecuador, la evaluación de la SGCAN respecto de las medidas contenidas en el Decreto 0170, serán analizadas tanto en su presunto carácter de gravamen, como de restricción.
- [79] En ese sentido, es preciso señalar que, al suscribir el Acuerdo de Cartagena, los Países Miembros se comprometieron a desarrollar e implementar un Programa de Liberación orientado a eliminar las barreras de todo origen respecto al comercio intrarregional. Así, en el artículo 72 de la norma fundacional se dispuso que, “[e]l programa de Liberación de bienes tiene por objeto eliminar los gravámenes y las restricciones de todo origen que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier País Miembro”.
- [80] A su turno, en el artículo 73 se definió lo que debe entenderse por “gravámenes” y “restricciones de todo orden”, a los efectos del Acuerdo de Cartagena. Con relación a estos conceptos, la norma andina fundamental establece lo siguiente:
- “Se entenderá por ‘gravámenes’ los derechos aduaneros y cualesquier otros recargos de efectos equivalentes, sean de carácter fiscal, monetario o cambiario, que incidan sobre las importaciones. No quedarán comprendidos en este concepto las tasas y recargos análogos cuando correspondan al costo aproximado de los servicios prestados.*
- Se entenderá por “restricciones de todo orden” cualquier medida de carácter administrativo, financiero o cambiario, mediante la cual un País Miembro impida o dificulte las importaciones, por decisión unilateral. (...).”*
- [81] Cabe señalar que, en la respuesta de la República de Colombia, se argumentó que “[e]l Decreto 170 de 2026 no es un gravamen ni una restricción, en tanto se enmarca en la excepción establecida en el artículo 73 b) del AC, y de hecho se trata de una medida destinada a salvaguardar la seguridad nacional de Colombia conculcada por los aranceles unilaterales e ilegales impuestos por Ecuador”³³. Asimismo, la República de Colombia señaló que el “arancel recíproco” cumpliría con el estándar jurisprudencial establecido por el TJCAN para la aplicación del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, esto es, según su criterio, que la medida sería:
- a. Idónea.
 - b. Insustituible.
 - c. Proporcional.
 - d. No discriminatoria.

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

- [82] En este contexto, sobre la medida arancelaria establecida en el artículo 1 del Decreto 0170, la República de Colombia señala que esta corresponde a un **“arancel recíproco” equivalente a un gravamen del 30%**.
- [83] Sobre la medida del artículo 2 del Decreto 0170, definida como “Restricción al ingreso”, la República de Colombia señala que la citada norma establece que “[no] quedarán comprendidas en este concepto la adopción y el cumplimiento de medidas destinadas a la:
- a) *Protección de la moralidad pública;*
 - b) *Aplicación de leyes y reglamentos de seguridad;*
 - c) *Regulación de las importaciones o exportaciones de armas, municiones y otros materiales de guerra y, en circunstancias excepcionales, de todos los demás artículos militares, siempre que no interfieran con lo dispuesto en tratados sobre libre tránsito irrestricto vigentes entre los Países Miembros;*
 - d) *Protección de la vida y salud de las personas, los animales y los vegetales;*
 - e) *Importación y exportación de oro y plata metálicos;*
 - f) *Protección del patrimonio nacional de valor artístico, histórico o arqueológico; y*
 - g) *Exportación, utilización y consumo de materiales nucleares, productos radiactivos o cualquier otro material utilizable en el desarrollo o aprovechamiento de la energía nuclear.”*
- [84] Asimismo, la República de Colombia en su contestación manifiesta que la medida contenida en el artículo 2 del Decreto 0170 *“no constituye una prohibición al comercio comunitario sino un mecanismo de canalización del ingreso de hacia puntos donde el Estado colombiano contaría con capacidad operativa efectiva para ejercer inspección, vigilancia y control.”*³⁴.
- [85] Además, argumenta que *“el objeto material de protección es la sanidad agropecuaria, la inocuidad alimentaria y, por vía de estas, la vida y salud de las personas, los animales y los vegetales, en el sentido del literal d) del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena...”*³⁵.
- [86] Es preciso señalar que el artículo 74 del Acuerdo de Cartagena dispuso que es la SGCAN, de oficio o a petición de parte, el órgano comunitario competente para determinar si una medida adoptada unilateralmente por un País Miembro debe considerarse como gravamen o restricción, o si podía considerarse como una excepción contemplada en el citado artículo 73.
- [87] En este contexto, dado que en el mismo Decreto 0170 concurren dos medidas, a continuación, se procederá a analizar, en primer lugar, la medida denominada “arancel recíproco” del 30%, para, en segundo lugar, abordar la referida a las “restricciones al ingreso de mercancías”.

8. ANÁLISIS DE LA SGCAN

8.1 SOBRE LA CALIFICACIÓN COMO GRAVAMEN

- [88] Sobre la base de los antecedentes del caso, los descargos de la República de Colombia, así como los comentarios y las pruebas recabadas por la SGCAN; y

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

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

con el objeto de determinar si el “arancel recíproco” constituye un gravamen a las importaciones andinas, se procederá a realizar el siguiente análisis:

- a. Si el “arancel recíproco” constituye un derecho aduanero o un recargo de efectos equivalentes, sea de carácter fiscal, monetario o cambiario.
- b. La incidencia del “arancel recíproco” sobre las importaciones intracomunitarias.

[89] Para tal efecto, en primer lugar, se expondrán los argumentos formulados por las partes intervinientes en el procedimiento y, posteriormente, se presentará el análisis respectivo de la SGCAN.

[90] Corresponde, señalar que el TJCAN, en el Proceso 1-AI-97³⁶, se ha pronunciado sobre el principio de libre circulación de mercancías en la Comunidad Andina, al destacar *“la libertad esencial de circulación de mercancías como parámetro de primer orden para el avance de la integración a nivel andino y latinoamericano”* y ha indicado que ese principio *“se desprende no sólo del Capítulo V sobre Programa de Liberación, sino fundamentalmente de los objetivos esenciales del Acuerdo establecidos en los artículos 1 y 3 del Tratado”*.

[91] En ese contexto, el TJCAN ha resaltado que, en principio, en una zona de libre comercio no deben gravarse las importaciones, por ningún motivo, a no ser que se trate del cobro de servicios prestados por actividades directamente vinculadas a las operaciones de importación. Así, en el Proceso 12-AN-99³⁷, dicho órgano jurisdiccional ha indicado que:

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

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

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

³⁷ 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.

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

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

- **Argumentos de la República del Ecuador**

[93] En la solicitud presentada por la República del Ecuador, se señala, entre otros aspectos, que *“El Decreto 170 configura un arancel obligatorio y restricciones materiales de acceso, lo que lo convierte en una disposición incompatible con el Programa de Liberación y con el principio de libre circulación de mercancías en la Subregión...”*.

[94] Además, señala que la República de Colombia adoptó los *“aranceles recíprocos”, por protección de la producción nacional a los acuerdos, convenios y tratados suscritos y vigentes para Colombia*, lo que significaría, según el solicitante, un reconocimiento expreso de *“que la finalidad de la medida es proteger su producción nacional frente a las importaciones. Este es, precisamente, el propósito clásico de los aranceles: crear una ventaja competitiva para los productores locales mediante el encarecimiento de los productos importados...”*.

[95] Continúan señalando que, *“...[el] decreto presenta el arancel del 30% como una medida recíproca, destinada a contrarrestar los efectos de la medida ecuatoriana. Esta lógica de reciprocidad es propia de las represalias comerciales, no de las excepciones de seguridad nacional...”*.

[96] La República del Ecuador hace mención del informe que presentaron como prueba número 2) y contiene un análisis sobre la adopción del arancel recíproco y su impacto en el comercio intracomunitario, elaborado por el Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones, con base en datos del Banco Central del Ecuador. Dicho análisis señala que *“las 73 subpartidas arancelarias ecuatorianas afectadas por el arancel del 30% representaron, en el período 2023-2025, un valor promedio anual de 251.949 miles de dólares”*³⁸.

[97] Se señala que la medida del 30% adoptada mediante Decreto 0170, no se trataría de un ajuste técnico o de una medida aislada sobre productos marginales. *“Es un gravamen de gran calado que encarece artificialmente casi un tercio de la oferta exportable ecuatoriana hacia Colombia, distorsionando gravemente las condiciones de competencia que el Programa de Liberación busca garantizar.”*³⁹.

- **Argumentos de la República de Colombia**

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

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

- [98] Como se ha señalado anteriormente, la República de Colombia manifestó en su respuesta que el “arancel recíproco” debe considerarse como una medida comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena. Asimismo, señaló que dicha medida *“pretende salvaguardar la seguridad nacional de Colombia en el ámbito del comercio internacional, para lo cual bien puede invocarse el artículo 73 b) del Acuerdo de Cartagena o, de manera subsidiaria, en aplicación del principio de complemento indispensable, el artículo 11.3 de la Decisión Andina 439.”*⁴⁰.
- [99] En opinión de la República de Colombia, el “arancel recíproco” se trataría *“de una medida que busca evitar un perjuicio irremediable a productos nacionales que compiten con productos ecuatorianos en el mercado intrasubregional andino, lo que constituye un asunto de seguridad nacional”*⁴¹, por lo que no debería entenderse como una contramedida.
- [100] La República de Colombia argumentó adicionalmente la existencia de un escenario de tensión en las relaciones bilaterales entre ambos países, así como una presunta negativa de la República del Ecuador a entablar negociaciones. Además, sostiene que *“uno de los intereses esenciales de seguridad nacional de Colombia es evitar la quiebra de su sector productivo. Las medidas tomadas por Ecuador a través de sus resoluciones SENA E SENA E-2026-0006-RE; SENA E SENA E-2026-0017-RE y SENA E-SENA E-2026-0031-RE, generaron una afectación significativa a los exportadores colombianos que derivan su sustento de exportar mercancías a Ecuador. Así mismo, resultan perjudicados los productos colombianos que compiten con los productos ecuatorianos, en los mercados de ambos países, en condiciones de desigualdad.”*⁴².
- [101] La República de Colombia precisa que, en caso de no responder *“de forma proporcional y de conformidad con los estándares aplicables bajo el Acuerdo de Cartagena y el GATT, por lo menos 606 sectores de la economía colombiana se verían en riesgo de quiebra por cuenta de los aranceles de Ecuador”*⁴³.
- [102] En relación con la medida del “arancel recíproco”, la República de Colombia presentó un análisis según el cual dicha medida *“cumpliría con el estándar jurisprudencial de la TJCAN frente a la aplicación del artículo 73, toda vez que la medida es (i) idónea, pues cumple con el propósito de evitar la materialización de un perjuicio irremediable sobre productores colombianos; (ii) insustituible, pues no existe medida alternativa que permita competir en igualdad de condiciones a los productores colombianos y evitar causarles un perjuicio irremediable (iii) proporcional, pues no excede el gravamen arancelario impuesto por Ecuador, y (iv) no es discriminatoria, en tanto los aranceles no se imponen de manera horizontal a todos los países de la CAN, sino solamente a aquel que está causando perjuicio a productores colombianos con sus medidas”*⁴⁴.

- **Visitas de Verificación**

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

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

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

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

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

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

consecuencia del establecimiento de la tasa de seguridad del 50%, aplicada por la República del Ecuador a las importaciones provenientes de Colombia.

[104] Se solicitó a la República de Colombia realizar las coordinaciones necesarias a fin de contar con el acompañamiento de funcionarios que puedan proporcionar la información requerida por la SGCAN. En la citada comunicación se adjuntó el cronograma de visitas, que incluía las fechas propuestas, el lugar de visita y el objetivo de cada reunión⁴⁵.

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

- **Desarrollo de las visitas**

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

- **Visita a la República del Ecuador**

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

[108] Durante la visita, se constató, entre otras cosas, el cierre total del paso fronterizo en el Puente San Miguel, el cual se encontraba restringido mediante vallas metálicas. El cruce de la delegación de funcionarios de la SGCAN fue posible gracias a una autorización especial, gestionada por las autoridades ecuatorianas, otorgada específicamente en el marco de la investigación conducida por la SGCAN.

- **Visita a la República de Colombia**

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

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

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

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

d. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

- **Reunión con la Gobernación y la Cámara de Comercio del Putumayo**⁴⁶

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

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

- a. Los argumentos de seguridad invocados para la adopción de la medida por parte de la República del Ecuador carecerían de sustento, dado que el año 2025 fue considerado el año más seguro para el departamento del Putumayo.
- b. Se señaló que existiría una afectación a lo largo de toda la cadena de comercio en la zona, que incluiría a los operadores turísticos y, de manera particular, a las personas colombianas residentes al otro lado de la frontera, quienes se han visto limitadas por las restricciones en este paso fronterizo.
- c. Se destacó que los Municipios de Valle del Guamuez y Bajo Putumayo mantienen una alta dependencia de la dinámica económica ecuatoriana, especialmente debido a la visita frecuente de nacionales de ese país, lo cual constituye un factor determinante para la actividad comercial y turística de la región.
- d. Se expuso la situación vinculada a la movilidad humana, destacando la existencia de más de 100 niños en edad escolar que enfrentan dificultades en el acceso regular a la educación como consecuencia de las restricciones al tránsito fronterizo.
- e. Se señaló, además, la presión que enfrentan los servicios de salud en la provincia de Sucumbíos, así como las limitaciones derivadas de la distancia respecto a Puerto Asís, lo cual incrementa las dificultades de acceso y atención para la población.
- f. Por parte de la Gobernación del Putumayo y de la Secretaría de Competitividad y Productividad de la Gobernación, se entregaron, en versión digital, los siguientes documentos que fueron puesto en conocimiento de los Países Miembros⁴⁷:
 - Diagnóstico y afectaciones económicas y sociales derivadas del cierre del puente internacional San Miguel, Departamento del Putumayo y propuesta de declaratoria ZEIF Putumayo.
 - Informe Técnico de la Gobernación del Putumayo “Afectaciones socioeconómicas por el cierre del puente internacional San Miguel” de 12 de marzo de 2026.
 - Resumen Ejecutivo: Impacto Sectorial por Cierre de Frontera

- **Reunión con la Cámara Colombo Ecuatoriana**⁴⁸

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

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

⁴⁶ Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, Acta de Reunión, folio 000221.

⁴⁷ Mediante carta SG/E/DGCOM/720/2026 de 15 de abril de 2026 se trasladó la información a la República de Colombia. Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000237. A los demás Países Miembros se trasladó la información mediante carta SG/E/DGCOM/721/2026 de 15 de abril de 2026. Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000304.

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

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

- **Reunión con la Asociación Nacional de Comercio Exterior (ANALDEX)⁴⁹**

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

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

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

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

[117] La reunión se llevó a cabo en la ciudad de Bogotá, el 27 de marzo de 2026, con la participación del Jefe de Asuntos Legales Internacionales de la Oficina de

⁴⁹ Expediente DGCOM/GRA V - REST/002/2026, Acta de Reunión, folio 000232.

⁵⁰ Expediente DGCOM/GRA V - REST/002/2026, Acta de Reunión, folio 000229.

Asuntos Legales Internacionales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Asimismo, en la reunión se contó con la presencia de representantes del Ministerio de Agricultura de la República de Colombia.

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

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

- **Análisis de la SGCAN**

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

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

- a. Como una medida disuasoria en defensa de la seguridad nacional, en respuesta a la “tasa de seguridad” del 30% adoptada por la República del Ecuador.

- b. Debido a que la “tasa de seguridad” aplicada por la República del Ecuador tendría un profundo impacto en la industria exportadora colombiana, ocasionando una alteración súbita a las condiciones de comercio bilateral, y poner en grave riesgo la economía del país.
- c. En atención a que la medida ecuatoriana del 30% generaría una caída del 97% en las exportaciones colombianas hacia la República del Ecuador.
- d. Dado que la medida ecuatoriana atentaría contra la seguridad nacional, resultaría necesario adoptar medidas arancelarias correctivas, con el fin de restablecer las condiciones equitativas de comercio.

[121] Al analizar el principio de complemento indispensable se concluyó que, en el presente caso, no resulta jurídicamente viable invocar una disposición de la Decisión 439 “Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina”, como fundamento para la adopción de las medidas contempladas en el Decreto 0170.

[122] Cabe precisar que la norma comunitaria no prevé una excepción por seguridad en la adopción de gravámenes. Como se señaló, **la única excepción contemplada por la norma andina en materia de gravámenes se refiere a las tasas y recargos análogos, siempre que estos correspondan al costo aproximado de los servicios prestados.**

[123] Dicho esto, el análisis se centrará en determinar la incidencia que tiene el “arancel recíproco” sobre las importaciones originarias y provenientes de la República del Ecuador, a efectos de determinar si el “arancel recíproco” constituye un derecho aduanero, y en qué medida dicho arancel encarecería o dificultarían la realización de tales importaciones.

[124] Al respecto, según la información presentada por la República de Colombia, el “arancel recíproco” del 30%, aplicado para 73 subpartidas arancelarias originarias y provenientes de la República del Ecuador, se cobraría al momento del ingreso de dichas mercancías al territorio colombiano, calculándose sobre el valor CIF de importación.

[125] Resulta pertinente reiterar, en este punto, que el TJCAN en el Proceso 12-AN-99⁵¹, se ha pronunciado sobre lo que se considera como gravamen, resultando importante para este acápite, lo siguiente:

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

[126] El anterior pronunciamiento emitido por TJCAN resulta relevante, en la medida en que define el concepto de gravamen, comprendiendo no solo los derechos aduaneros, sino también cualquier otro recargo de efecto equivalente, con independencia de su denominación o naturaleza, siempre que incida sobre las importaciones, encareciéndolas o dificultándolas. Por tanto, el análisis se centrará

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

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

- [127] La norma comunitaria, en la Decisión 848⁵², precisa la definición de derechos de aduana, indicando que son “[l]os *derechos establecidos en los aranceles de aduana, a los cuales se encuentran sometidas las mercancías tanto a la entrada como a la salida del territorio aduanero comunitario, cuando haya lugar a ello*”⁵³.
- [128] Por su parte⁵⁴, se definen como aranceles: “*los derechos de aduana aplicados a las importaciones de mercancías se denominan aranceles. Los aranceles proporcionan a las mercancías producidas en el país una ventaja en materia de precios con respecto a las mercancías similares importadas, y constituyen una fuente de ingresos para los gobiernos*”⁵⁵.
- [129] Además, los aranceles “*pueden ser de muchas clases diferentes, pero los más frecuentes por lejos son los que se expresan como un porcentaje del valor del producto, llamados derechos ad valorem, que se calculan utilizando el valor en aduana de las mercancías importadas. Sin embargo, los aranceles también pueden constituir un “derecho específico” (por ejemplo, una cantidad determinada por kilogramo u otra unidad de medida). Los países a veces también combinan ambos tipos en forma de derechos compuestos o mixtos*”⁵⁶.
- [130] De la revisión efectuada se advierte la existencia de distintas denominaciones para los aranceles. Por un lado, la normativa andina los refiere como gravámenes arancelarios, derechos arancelarios o derechos de aduana⁵⁷. Por otro lado, la OMC los define como derechos de aduana aplicables a las importaciones. Estos derechos (aranceles) pueden clasificarse en ad valorem, específicos o mixtos, y tienen como finalidad otorgar una ventaja de precios en favor del productor nacional.
- [131] El presente análisis resulta relevante, en la medida que permite caracterizar la naturaleza de la medida adoptada por la República de Colombia. En tal sentido, el denominado “arancel recíproco” del 30% constituiría un arancel ad valorem (esto es, un porcentaje aplicado sobre el valor del producto importado), y conforme a las definiciones expuestas, incidiría directamente sobre las importaciones, al tiempo que conferiría una ventaja en materia de precios a los productos producidos en el mercado colombiano frente a los bienes ecuatorianos importados.
- [132] El criterio expuesto es reiterado en el Informe Técnico presentado por la República del Ecuador, en el cual se indica que, “[l]a *exportación de las 73 subpartidas arancelarias ascendió a 252 millones de dólares, correspondiendo al 30% del total exportado por Ecuador en promedio en el período 2023-2025. Este arancel **incrementará el valor de estos productos ecuatorianos en un 30% en el mercado colombiano**, lo cual afectará su competitividad con los productos nacionales y extranjeros*”⁵⁸ [énfasis añadido]

⁵² Actualización de la Armonización de Regímenes Aduaneros de 26 de julio de 2019.

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

⁵⁴ Organización Mundial del Comercio (OMC).

⁵⁵ https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tariffs_s/tariffs_s.htm.

⁵⁶ https://www.wto.org/spanish/res_s/webcas_s/ltt_s/ltt2_s.htm.

⁵⁷ Artículo 3 de la Decisión 657.

⁵⁸ Expediente DGCOM/GRA V-REST/002/2026, folio 000107.

[133] Por otra parte, con el fin de evidenciar la incidencia de la medida del “arancel recíproco” del 30%, sobre las importaciones provenientes de la República del Ecuador, se consultó la página web de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales⁵⁹ (DIAN), entidad competente para la administración de los derechos de aduana⁶⁰ de la República de Colombia, a efectos de conocer el procedimiento de liquidación de los tributos aduaneros aplicable a una importación, obteniéndose lo siguiente:

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

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

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

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

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

Tabla No. 3

**Ejemplo hipotético de aplicación de un gravamen arancelario
Procedimiento de liquidación de tributos aduaneros según la DIAN**

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

Elaboración: SGCAN

[135] El ejemplo hipotético⁶¹ ilustra la forma en que operan los gravámenes arancelarios conforme al procedimiento utilizado por la DIAN. En el caso de las importaciones

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

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

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

provenientes de la República del Ecuador, estas pasarían de un escenario con arancel del 0% a otro con la aplicación del 30%, lo cual encarece directamente el precio de las importaciones. Esta circunstancia resulta suficiente, de acuerdo con la jurisprudencia del TJCAN, para calificar como gravamen al denominado “arancel equivalente” del 30% adoptado por la República de Colombia mediante el Decreto 0170.

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

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

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

*hasta noviembre
 Fuente: SICEXT
 Elaboración: SGCAN

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



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

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

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

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

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

[141] De la lectura de los citados artículos se advierte que el propio texto normativo califica las medidas adoptadas como una **“restricción al ingreso de mercancías provenientes del Ecuador”**. En ambos artículos, la naturaleza de la medida es sustancialmente similar, diferenciándose únicamente en los tipos de mercancías a las que resulta aplicable. Tal como se indicó anteriormente, el artículo 2 comprende treinta (30) subpartidas arancelarias, mientras que el artículo 3 se refiere a tres (3) subpartidas arancelarias⁶³.

[142] Como se indicó anteriormente, el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena define lo que debe entenderse, por *“gravámenes”* y *“restricciones de todo orden”*. Con relación al concepto de restricciones, que es el que resulta pertinente para el presente acápite de la investigación, la norma comunitaria establece que:

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

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

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

g) *Exportación, utilización y consumo de materiales nucleares, productos radiactivos o cualquier otro material utilizable en el desarrollo o aprovechamiento de la energía nuclear.*” [énfasis añadido]

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

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

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

- **La medida objeto de investigación**

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

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

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

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

PRODUCTO REFERENCIAL DECRETO 0170	NÚMERO SUBPARTIDAS	ARGUMENTO DECRETO 0170
Arroz	6	<u>Contrabando</u> , incremento inventarios, subsidios Ecuador
Plátanos frescos	1	Incremento riesgo de plagas: fusarium y moko bacteriano, mercado sensible, <u>contrabando</u>
Plátanos secos	1	<u>Contrabando</u> y comercialización informal
Banano bocadillo (orito)	1	<u>Contrabando</u> y riesgos fitosanitarios
Aguacate Hass	1	Incremento de riesgo de introducción de patógenos
Coco fresco y seco*	0	<u>Contrabando</u> , riesgo por plagas como el picudo del cocotero (Rhynchophorus palmarum)

Papa y otras solanáceas	1	Enfermedad Punta Morada, Zebra Chip, <u>contrabando</u>
Cebolla de bulbo rojo	1	Problemas en el sector: precios, área sembrada, <u>contrabando</u>
Cebolla de bulbo blanco	1	Problemas en el sector: precios, área sembrada
Tomate	1	<u>Contrabando</u> y riesgo fitosanitario
Frijol	9	<u>Contrabando</u>
Maracuyá	1	Riesgos fitosanitarios y de inocuidad
Peces vivos y material biológico acuícola	3	Riesgo sanitario, <u>ingreso irregular</u>
Trucha	1	Riesgo sanitario, <u>ingreso irregular</u>
Camarón y langostino	2	Riesgo para la sanidad acuícola por enfermedades como mancha blanca y virus de la cabeza amarilla
Total subpartidas	30	

*La subpartida arancelario consta en el listado del artículo 2 del Decreto 0170

Fuente: SICEXT.

Elaboración: SGCAN.

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

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

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

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

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

Fuente: SICEXT.

Elaboración: SGCAN.

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

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

- **Consideraciones iniciales**

[150] En la norma andina y su jurisprudencia se distinguen dos **tipos de análisis** para calificar el efecto de una medida. El primero consiste en verificar si la medida objeto de investigación impide, suspende o prohíbe el acceso de las importaciones provenientes de los Países Miembros. El segundo evalúa si, aun cuando la medida

no prohíba formalmente las importaciones, estas se dificultan encarece, o se tornan más onerosas. Lo anterior se desprende de lo señalado por el TJCAN en el marco del Proceso 118-AI-2003⁶⁴:

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

[151] En esa línea, puede revisarse también el pronunciamiento del TJCAN en el marco del Proceso 3-AI-97⁶⁵:

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

[152] De manera adicional, como se ha señalado anteriormente, el TJCAN, en el Proceso 02-AN-98, indicó que una medida no debe calificarse en atención a su naturaleza o carácter – sea este definitivo o preparatorio-, sino en función de los efectos que pueda causar sobre las importaciones, ya sean reales o potenciales⁶⁶ en los siguientes términos:

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

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

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

- **Argumentos de la República del Ecuador**

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶⁷ Expediente DGCOM/GRA V-REST/002/2026, folio 000018.

⁶⁸ Expediente DGCOM/GRA V-REST/002/2026, folio 000019.

⁶⁹ Expediente DGCOM/GRA V-REST/002/2026, folio 000020.

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

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

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

- a. *“Finalidad: Aunque la protección de la salud de las personas, animales y vegetales (literal d del artículo 73) y la seguridad (literal b) son excepciones válidas, las medidas adoptadas deben tener una conexión directa y razonable con dichos fines. Las referencias genéricas a la “soberanía alimentaria” o a la “protección de la producción nacional” no encuentran cobijo en las excepciones taxativas del artículo 73.*
- b. *Idoneidad: La prohibición absoluta de ingreso por vía terrestre no es una medida idónea para alcanzar fines fitosanitarios. Existen mecanismos menos lesivos — inspecciones en frontera, certificaciones, análisis de laboratorio, controles documentales— que permiten verificar la sanidad de los productos sin eliminar el comercio. La idoneidad exige que la medida sea adecuada para el fin; una prohibición total es, por definición, la negación del comercio, no su regulación.*
- c. *Necesidad: Las medidas no son necesarias. Colombia cuenta con un sistema de control fitosanitario y aduanero que le permite realizar inspecciones y verificaciones sin recurrir a prohibiciones absolutas. La existencia de medidas menos lesivas —como las aplicadas a productos de otros orígenes— demuestra que la prohibición no es indispensable.*
- d. *Proporcionalidad: El costo de las medidas para el comercio intracomunitario y para la economía ecuatoriana es enormemente superior a cualquier beneficio fitosanitario o de control aduanero que pudieran reportar. La afectación al Programa de Liberación es grave y desproporcionada.*
- e. *No discriminación: Tal como se señaló de forma meridiana en párrafos anteriores, la medida colombiana es abiertamente discriminatoria por origen, lo que por sí solo impide su justificación bajo las excepciones del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena.”*⁷¹.

- **Argumentos de la República de Colombia**

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

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

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

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

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

- a. Idoneidad: se indica que las jurisdicciones aduaneras de Ipiales y Puerto Asís presentarían condiciones operativas diferenciadas respecto de los puertos marítimos y aeropuertos internacionales del país, debido, entre otros factores, a la existencia de un elevado número de pasos no habilitados. En tal sentido, la canalización del comercio hacia pasos habilitados de ingreso dotados de infraestructura consolidada para la inspección sanitaria y fitosanitaria, verificación documental y cadena de frío, permitiría de manera verificable: *“(i) garantizar la inspección física y documental de las mercancías; (ii) verificar su origen y condiciones de producción, transporte y almacenamiento; (iii) asegurar la trazabilidad completa de los productos; y (iv) reducir sustancialmente la probabilidad de ingreso de mercancías sin cumplimiento de requisitos sanitarios. La relación funcional directa entre la medida y la finalidad perseguida acredita su idoneidad en los términos del test comunitario.”*⁷²
- b. Necesidad de la medida: se presenta un análisis de medidas alternativas que, según se sostiene, resultarían insuficientes para alcanzar la finalidad sanitaria y fitosanitaria perseguida, a saber:
 - Inspección reforzada sin canalización en los pasos de Ipiales y Puerto Asís, sería insuficiente debido a multiplicidad de pasos no habilitados.
 - Puestos móviles de inspección: esta alternativa resulta inadecuada para productos perecederos con altos volúmenes y alta rotación comercial.
 - Exigencia de certificación fitosanitaria previa adicional: si bien esta medida sería necesaria, se considera que no resulta suficiente por sí sola frente a los riesgos particulares identificados.
 - Cuarentena postfrontera en el lugar de destino: esta alternativa resulta técnicamente inviable, especialmente tratándose de productos perecederos y para productos acuícolas vivos.
- c. Proporcionalidad y no discriminación: *“La medida resultaría proporcional en sentido estricto, al no prohibir el comercio intracomunitario ni impedir el acceso de los productos al mercado nacional, y establecer únicamente condiciones de canalización a través de canales donde el Estado puede ejercer control efectivo. Los beneficios esperados en términos de protección del estatus sanitario nacional y de la inocuidad de los alimentos exceden cuantitativa y cualitativamente los costos comerciales derivados del redireccionamiento logístico.”*⁷³
- d. En cuanto a la no discriminación: se señala que los hechos epidemiológicos invocados serían objetivos, verificables y geográficamente específicos y que *“no se han reportado oficialmente en*

⁷² Expediente DGCOM/GRA V-REST/002/2026, folio 000358.

⁷³ Expediente DGCOM/GRA V-REST/002/2026, folio 000359.

*zonas fronterizas colombianas con los demás Países Miembros, lo que justifica objetivamente el trato diferenciado*⁷⁴.

- **Análisis de la SGCAN**

[165] En esta sección se procederá a realizar el análisis de las medidas previstas en los artículos 2 y 3 del Decreto 0170, para lo cual la SGCAN estructurará el análisis en función del tipo de medida invocada. En primer lugar, se examinará la medida aplicada al arroz; posteriormente, se abordarán las medidas relativas a los productos respecto de los cuales se alegan problemas fitosanitarios; seguidamente, se evaluará los productos pesqueros; y por último, se analizará las medidas aplicables a los productos supuestamente utilizados en la producción de fentanilo⁷⁵.

[166] No obstante, la división metodológica propuesta, es preciso indicar que, en la respuesta presentada por la República de Colombia a la solicitud planteada, se exponen justificaciones de carácter general, aplicables al conjunto de productos agrícolas y pesqueros considerados en el artículo 2 del Decreto 0170. En dicho escrito, se desarrolla un análisis global de la medida de “restricción al ingreso de mercancías”, abarcando los criterios de: idoneidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación, sin efectuar una evaluación diferenciada por tipo de producto. De igual forma, ninguno de los dos Países Miembros ha planteado un análisis pormenorizado, producto por producto, respecto a tales elementos.

- **Restricción ingreso de arroz**

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

[168] Como justificativos se destaca la importancia de esta mercancía en la producción agrícola de la República de Colombia. Se menciona que las importaciones subsidiadas⁷⁶ de Ecuador y Estados Unidos habrían generado una presión a la baja sobre los precios internacionales del arroz. Asimismo, se sostiene que dichos precios supuestamente bajos, sumados al ingreso irregular de arroz por la frontera con la República del Ecuador, afectaría la competitividad del arroz colombiano y podría incentivar una mayor dependencia de las importaciones.

[169] Se presentan datos estadísticos que evidenciarían un incremento de los inventarios, lo cual tendría *“implicaciones sobre la rotación comercial y la dinámica de compras de la cadena; que, adicionalmente, entre enero y noviembre de 2025 las importaciones registradas de arroz (equivalente arroz blanco) se redujeron 67% frente a 2024, aunque el flujo se concentró en Ecuador, que representó 73% del total (46.596 t)”*⁷⁷.

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

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

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

⁷⁷ Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000344.

[170] Por último, se señala que *“la medida administrativa que se propone adoptar causa el menor perjuicio posible al Programa de Liberación en la medida en que no es una prohibición absoluta sino relativa. Es decir, la importación del arroz del Ecuador sigue autorizado por medios de transporte marítimos y aéreo”*⁷⁸.

- **Argumentos de la República del Ecuador**

[171] En la solicitud presentada por la República del Ecuador, se menciona que *“[l]a afirmación de que la prohibición de ingreso por Ipiales y Puerto Asís equivale, en la práctica, a una restricción total para ciertos productos, no es una especulación. El Informe Técnico adjunto al presente documento, con fuente del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE), demuestra esta realidad en la Tabla No. 3 (reproducida a continuación).”*

[172] La República del Ecuador menciona que *“se puede señalar que 12 de las 15 subpartidas afectadas por el artículo 2 se exportan a Colombia exclusivamente por vía terrestre (100% de ingreso por esa vía), y dos más lo hacen en un 99% por esa vía”*⁷⁹.

[173] Sobre la restricción aplicada al arroz, se indica que esta requeriría un tratamiento especial, en la medida en que se trataría de una controversia de larga data, ya resuelta por el TJCAN. Al respecto, se cita la Sentencia de 14 de abril de 2005 (Proceso 118-AI-2003), mediante la cual el TJCAN se habría pronunciado en el sentido de que las medidas adoptadas anteriormente por la República de Colombia vulneraban el ordenamiento jurídico comunitario, sosteniéndose que la medida actualmente en examen desconocería *“abiertamente la autoridad de la cosa juzgada comunitaria y constituye una reincidencia en la conducta infractora.”*⁸⁰

- **Argumentos de la República de Colombia**

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

[175] Además, mencionan que *“[e]l ingreso irregular del arroz por canales no habilitados impide verificar documentalmente su origen, sus condiciones de producción, transporte y almacenamiento, así como el cumplimiento de los requisitos fitosanitarios y de inocuidad exigidos.”*⁸²

[176] Incluyen una sección en su respuesta titulada *“Diferenciación específica frente a la medida examinada en el Proceso 118-AI-2003”*, en el cual se desarrolla la supuesta diferencia entre la medida adoptada mediante el Decreto 0170 y la medida examinada por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina en la

⁷⁸ Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000346

⁷⁹ Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000019.

⁸⁰ Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000021.

⁸¹ Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000360.

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

Sentencia del 14 de abril de 2005 (Proceso 118-AI-2003) y en los autos de cumplimiento posteriores, información que se presenta en la Tabla No. 7.

Tabla No. 7
Resumen de diferencias sustantivas⁸³

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

Elaboración: SGCAN.

[177] De manera posterior, incluyen información sobre aprehensiones de arroz en el periodo 2024 – 2025, evidenciando una mayor concentración en las jurisdicciones cercanas a la frontera sur del país. “En efecto, las Direcciones Seccionales de Ipiales, Popayán, Pasto y Puerto Asís concentraron el 98,6% del total de aprehensiones a nivel nacional y el 96% del valor de estas”.

[178] La información presentada, destaca que el mayor número de aprehensiones se realizarían en la Dirección Seccional de Ipiales, concentrando el 72.2% en número de aprehensiones. En valor, esta dirección participaría con el 65.8%.

- **Análisis de la SGCAN**

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

[179] En primer lugar, para realizar la evaluación de la medida aplicada a las importaciones de arroz, se analizará: (i) si el producto está sometido a categoría de riesgo que normalmente exigiría Análisis de Riesgo de Plagas (ARP) o soporte técnico equivalente; (ii) si en el expediente existe evidencia de ARP específico por subpartida; (iii) si la medida de canalización territorial fue incorporada como requisito fitosanitario publicado o registrado; y (iv) si el efecto práctico de la medida es restrictivo.

[180] Para la aplicación de medidas fitosanitarias o la actualización de los requisitos fitosanitarios se debe realizar el análisis de riesgo de plagas y determinar el manejo del riesgo basándose en el procedimiento establecido en la Resolución

⁸³ Expediente DGCOWGRAV-REST/002/2026, folio 000361.

025 tomando en cuenta el artículo 2⁸⁴ y el artículo 4⁸⁵ en los cuales se describen las consideraciones a tomar en cuenta para procedimiento de Análisis de Riesgo de Plagas, ARP.

- [181] La evidencia revisada muestra que, al verificar el sistema del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) para los requisitos fitosanitarios de importación de arroz comprendidos en el artículo 2 del Decreto 0170, no se establece el puesto de control de salida de la República del Ecuador ni el de ingreso en la República de Colombia como requisito fitosanitario aplicable. A ello se suma que la contestación de Colombia desarrolla justificaciones generales sobre riesgo, vectores pasivos y trazabilidad, pero no acredita en el texto revisado la existencia de ARP individualizado por cada una de las 6 subpartidas afectadas.
- [182] Además, la República de Colombia expone argumentos sobre la existencia de comercio irregular y contrabando en las importaciones de arroz por la frontera sur. Aporta información sobre las aprehensiones realizadas⁸⁶ que, como se señaló en su momento, el mayor volumen correspondería a la frontera sur. El argumento del contrabando está presente tanto en el Decreto 0170 como en el escrito de respuesta, entendiéndose que la problemática por la que atravesaría el sector del arroz serían las supuestas importaciones que ingresarían por contrabando, lo que explicaría el incremento de inventarios⁸⁷. El problema no estaría relacionado con temas sanitarios.
- [183] El Decreto 0170 fue adoptado el 20 de febrero de 2026 y, a efectos de evaluar si la medida tuvo como efecto prohibir las importaciones intracomunitarias, la SGCAN, sobre la base del requerimiento de información formulado a la República del Ecuador, obtuvo información estadística disponible hasta el mes de marzo de 2026.
- [184] La información recabada evidencia que las exportaciones ecuatorianas de arroz, a través de la Aduana de Ipiales, se realizaron de manera constante durante los años 2024 y 2025. Asimismo, para el año 2026, conforme a la información disponible, se registraron exportaciones durante los meses de enero y febrero; sin embargo, a partir del mes de marzo de 2026, no se reportan registros de exportación, circunstancia que resulta relevante para el análisis del efecto práctico de la medida durante su período de vigencia.

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

PUERTO DE DESTINO	SUBPARTIDA	MES	2023	2024	2025	2026
IPIALES	1006300000	enero		78,150	2,879,706	3,084,821
		febrero		557,216	1,213,568	1,799,906

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

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

⁸⁶ Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000412.

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

		marzo	135,200	738,918	964,410	-
		abril	255,630	8,269,069	2,562,348	
		mayo	1,215,883	10,411,777	4,078,704	
		junio	293,830	5,157,684	2,920,297	
		julio		1,852,078	2,181,538	
		agosto		5,400,639	1,930,679	
		octubre		5,462,497	3,725,663	
		noviembre	266,241	2,085,968	3,540,578	
		diciembre	501,616	1,120,827	1,883,672	
		septiembre		3,706,629	2,332,013	
	1006400000	mayo		51,248		
Total			2,668,400	44,892,700	30,213,175	4,884,727

Fuente: SENA

Elaboración: SGCAN.

[185] Adicionalmente, en la solicitud presentada por la República del Ecuador se incluyeron datos de comercio relativos a las mercancías sujetas a la restricción al ingreso, los cuales constituyen insumos relevantes para el análisis del efecto potencial de la medida, en particular en lo que respecta a su incidencia sobre el flujo normal de las importaciones intracomunitarias.

[186] Asimismo, la República del Ecuador señala que “seis subpartidas —arroz, fréjol, plátano, orito, plátanos secos y arroz partido— son afectadas simultáneamente por el arancel del 30% (artículo 1) y la prohibición terrestre (artículo 2). El total exportado en promedio de estos productos desde Ecuador hacia el mercado colombiano fue de 120.873 miles de dólares, representando aproximadamente un 14% del total exportado hacia ese país⁸⁸.”

[187] En ese sentido, la SGCAN procedió a evaluar la información presentada por la República del Ecuador con estadísticas obtenidas del SICEXT⁸⁹, lo cual permitió contrastar las aseveraciones mencionadas por dicho país. En efecto, los datos presentados en la Tabla No. 9 permiten concluir que el arroz ingresa principalmente por vía terrestre durante el periodo 2023 – noviembre 2025, específicamente por la Dirección Seccional de Impuesto y Aduanas de Ipiiales, que es justamente la aduana que ha prohibido el ingreso de arroz, según el Decreto 0170.

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

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

Fuente: SICEXT.

Elaboración: SGCAN.

[188] Además, para verificar si la medida adoptada por la República de Colombia impide el ingreso de arroz, la SGCAN solicitó a este país información de importaciones para el periodo comprendido entre enero de 2023 a marzo 2026. Sin embargo, se recibió información únicamente hasta febrero de 2026, lo que imposibilita analizar la evolución de importaciones de arroz durante la vigencia de la medida.

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

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

- [189] La información de importaciones requerida por la SGCAN permitió confirmar que la principal vía por la que ingresa el arroz es la terrestre, específicamente, por Ipiales.
- [190] De acuerdo con la información recabada durante la presente investigación, se pudo constatar que no se registraron importaciones durante el mes de marzo de 2026, es decir, durante el período de vigencia de la medida adoptada mediante el Decreto 0170. En consecuencia, resulta posible verificar que dicha medida tuvo por efecto impedir (suspender o prohibir) las importaciones de arroz. Asimismo, la información analizada permite confirmar que el arroz ingresa a la República de Colombia principalmente por vía terrestre, a través de la Aduana de Ipiales, lo cual refuerza el vínculo directo entre la restricción aplicada y la paralización del flujo comercial de dicho producto.
- (ii) Análisis para determinar si la medida objeto de investigación dificulta las importaciones
- [191] La conclusión planteada en el acápite anterior permite verificar que las importaciones de arroz ingresan por vía terrestre (aduana de Ipiales) y que, por tanto, dicho ingreso quedaría suspendido debido a la restricción establecida.
- [192] Por tanto, a efectos de analizar el segundo factor establecido por la jurisprudencia del TJCAN, esto es, determinar si la medida dificulta las importaciones, resulta necesario comparar los costos en los que incurren, o habrían incurrido los operadores comerciales al transportar los productos provenientes de la República del Ecuador hacia la República de Colombia, utilizando, por una parte, los puertos y pasos habilitados conforme el Decreto 0170, y, por otra, aquellos puntos de ingreso que no se encuentran comprendidos en el ámbito de aplicación de dicha norma.
- [193] El análisis comparativo de costos consta en el informe presentado por la República del Ecuador⁹⁰, en el cual se concluye que “[e]sta restricción, obligará a Ecuador a exportar estos productos vía marítima incrementando los precios de transporte aproximadamente en 58% considerando el ejemplo incluido dentro de este informe. Es importante mencionar que los precios del transporte fluctúan constantemente y dependen también del tipo de producto que se transporta. Si embargo, este ejemplo nos permite corroborar que la restricción impuesta por Colombia en el artículo 2 y 3 del Decreto 0170 incrementará los precios de los productos ecuatorianos sujetos a esta medida”.

Ejemplo contenido en el Informe Técnico de la República del Ecuador⁹¹ para una exportación de 33 TM arroz

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

⁹⁰ Expediente DGCOM/GRAV - REST/002/2026, folios 000105 y 000106.

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

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

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

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

Fuente: República del Ecuador – Cotizaciones En presa.
Elaboración: SGCAN.

- [199] Adicional a lo anterior, con base en información de importaciones presentada por la República de Colombia, con el fin de aportar mayores elementos de análisis, se realizaron cálculos del costo del flete por kilogramo importado por las distintas

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

aduanas de ingreso del arroz, análisis del cual se puede indicar que, el menor precio del flete lo registró IpiALES, que es la principal aduana por la cual ingresa el arroz proveniente de la República del Ecuador durante el periodo analizado, alcanzado el 98%. La información presentada aporta elementos que hacen prever que el costo del flete es menor cuando se realiza por vía terrestre, lo que estaría relacionado con el volumen de importaciones que ingresa por dicha vía.

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

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

Fuente: Datos DANE-DIAN.
 Elaboración: SGCAN.

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

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

- **Restricción al ingreso de productos frescos agrícolas⁹³**

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

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

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

Subpartida arancelaria	Descripción	Producto referencial
0701900000	- Las demás	Papas
0702000000	Tomates frescos o refrigerados.	Tomates

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

0703100010	- - Cebollas de bulbo rojo (cabezona roja) (<i>Allium cepa</i> L.)	Cebolla roja
0703100020	- - Cebollas de bulbo blanco (cabezona blanca) (<i>Allium cepa</i> L.)	Cebolla blanca
0708200000	- Frijoles (fréjoles, porotos, alubias, judías) (<i>Vigna</i> spp., <i>Phaseolus</i> spp.)	Frijoles
0713319000	- - - Los demás	Frijoles
0713329000	- - - Los demás	Frijoles
0713339100	- - - - Negro	Frijoles
0713339200	- - - - Canario	Frijoles
0713339900	- - - - Los demás	Frijoles
0713349000	- - - Los demás	Frijoles
0713359000	- - - Los demás	Frijoles
0713399900	- - - - Los demás	Frijoles
0803101000	- - Frescos	Plátanos
0803102000	- - Secos	Plátanos
0803901200	- - - Bocadillo (manzanito, orito) (<i>Musa acuminata</i>)	Plátanos
0804400010	- - Variedad Hass	Aguacate
0810901020	- - - Maracuyá (parchita) (<i>Passiflora edulis</i> var. <i>Flavicarpa</i>)	Maracuyá

Fuente: Decreto 0170 – DIAN.

Elaboración: SGCAN.

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

Tabla No. 13
Riesgo fitosanitario en productos agrícolas según
artículo 2 del Decreto 0170

PRODUCTO REFERENCIAL DECRETO 0170	NUMERO SUBPARTIDAS	Riesgo fitosanitario / zoonosanitario
Arroz	6	NINGUNO
Plátanos frescos	1	Fusarium oxysporum cubense Raza 4 Tropical - R4T
Plátanos secos	1	Fusarium oxysporum cubense Raza 4 Tropical - R4T
Banano bocadillo (orito)	1	Fusarium oxysporum cubense Raza 4 Tropical - R4T
Aguacate Hass	1	NINGUNO
Papa y otras solanáceas	1	PUNTA MORADA Y ZEBRA CHIP
Cebolla de bulbo rojo	1	NINGUNO
Cebolla de bulbo blanco	1	NINGUNO
Tomate	1	NINGUNO
Frijol	9	NINGUNO
Maracuyá	1	RIESGOS LIMITE MAXIMOS DE RESIDUOS
Peces vivos y material biológico acuícola	3	NINGUNO
Trucha	1	NINGUNO
Camarón y langostino	2	MANCHABLANCA Y VIRUS CABEZA AMARILLA
Fentanilo	3	SALUD PÚBLICA
Total subpartidas	33	

Fuente: Decreto 0170.

Elaboración: SGCAN.

[205] No obstante lo anterior, resulta pertinente destacar que un elemento común en los argumentos relativos a estos productos es la referencia a la existencia de comercio irregular y contrabando. Conforme se desprende de la Tabla precedente, en los casos en los que no se identifica de manera expresa un riesgo fitosanitario o de inocuidad, la justificación invocada se limita a la alegación de un supuesto ingreso irregular de mercancías y prácticas de contrabando.

⁹⁴ Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000090.

- **Argumentos de la República del Ecuador**

[206] La República del Ecuador sostiene que las medidas adoptadas en el artículo 2 del Decreto 0170 al disponer que determinados productos *"no podrán ingresar bajo ningún régimen aduanero"* no admite matices: *configura una prohibición absoluta de ingreso para las mercancías comprendidas en las subpartidas listadas, que incluyen productos de alta sensibilidad para la economía ecuatoriana como arroz (partida 1006), papa (0701), cebolla (0703), tomate (0702), frijol (0713), plátano (0803), banano bocadillo (0810), aguacate (0804), maracuyá, productos pesqueros (0301, 0303, 0305, 0306), entre otros.*⁹⁵

[207] Para demostrar dicha aseveración, la República del Ecuador presentó una tabla en la que se evidencia que una parte significativa de los productos comprendidos en el artículo 2 ingresan principalmente por vía terrestre. En particular, se señala que *"...12 de las 15 subpartidas afectadas por el artículo 2 se exportan a Colombia exclusivamente por vía terrestre (100% de ingreso por esa vía), y dos más lo hacen en un 99% por esa vía"*.

[208] Asimismo, se argumenta que esta medida equivaldría a establecer una prohibición total de las importaciones de estos productos debido a que:

- a. La sustitución de rutas de transporte no sería viable para productos perecederos, ya que la vía terrestre ha sido históricamente el canal de ingreso utilizado, atendiendo a la naturaleza de los productos y los costos logísticos asociados. *"El transporte aéreo resulta antieconómico para productos de bajo valor unitario y alto volumen; el transporte marítimo implica costos y tiempos incompatibles con la conservación de productos frescos."*
- b. La vía terrestre constituiría el único medio efectivo para el comercio de estos productos, debido a que se habría desarrollado una estructura productiva y comercial orientada al mercado colombiano, basada en rutas terrestres y en una logística diseñada para dicho canal.
- c. El régimen sancionatorio del Decreto 0170, en particular la aprehensión de las mercancías y del medio de transporte, operaría como un factor de disuasión absoluta, al desalentar de manera efectiva cualquier intento de ingreso de los productos afectados, reforzando así el efecto restrictivo de la medida.

[209] Asimismo, se indica que, sobre los justificativos invocados en el Decreto 0170 relativos a la soberanía alimentaria, la protección de la producción nacional, la prevención del contrabando y la existencia de riesgos fitosanitarios, en el caso particular de la protección a la producción nacional, esta constituye *"un objetivo legítimo de política económica, pero no encuentra cabida en las excepciones del artículo 73, salvo que se demuestre —y no se ha demostrado— que dicha protección es necesaria para salvaguardar intereses vitales del Estado"*⁹⁶.

- **Argumentos de la República de Colombia**

[210] Según la República de Colombia, tal como se mencionó en el caso del arroz, la medida adoptada no constituiría una prohibición del comercio, sino un mecanismo de canalización del flujo comercial *"hacia puntos habilitados de ingreso con infraestructura consolidada de inspección fitosanitaria, inspección sanitaria, verificación documental y cadena de frío permite de manera verificable..."*⁹⁷.

⁹⁵ Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000018.

⁹⁶ Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000026.

⁹⁷ Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000358.

[211] Asimismo, se sostiene que la medida sería necesaria y que constituiría la alternativa menos restrictiva para el comercio intracomunitario, ya que permitiría “alcanzar la finalidad de protección sanitaria y fitosanitaria. Las alternativas examinadas, consideradas individual o acumulativamente, no alcanzan el mismo nivel de efectividad en la gestión del riesgo identificado.”⁹⁸.

[212] Se presenta información relativa a la existencia de comercio irregular en la frontera colombo–ecuatoriana, la cual, “con una extensión aproximada de 586 kilómetros, presenta múltiples puntos de paso no habilitados, incluyendo alrededor de treinta y cinco (35) trochas identificadas por las autoridades, lo que limita estructuralmente la capacidad del Estado para ejercer control integral sobre la totalidad de los flujos de mercancías agropecuarias.”⁹⁹.

[213] Asimismo, se argumenta que “[l]a información consolidada de aprehensiones por tipo de producto evidencia que estas dinámicas comprenden un conjunto amplio de productos agropecuarios, incluyendo plátano, aguacate, frijol, papa, cebolla, tomate y maracuyá, con alta concentración territorial en Ipiales (Nariño)”¹⁰⁰.

- **Análisis de la SGCAN**

- (i) Análisis para determinar si la medida objeto de investigación impide las importaciones de productos agrícolas*

[214] Resulta pertinente destacar que los argumentos presentados por la República de Colombia sobre la medida aplicada a las importaciones de productos agrícolas presentan inconsistencias internas, en la medida que, respecto de algunos productos, se invocan riesgos fitosanitarios o de inocuidad, mientras que, respecto de otros, se aducen consideraciones vinculadas al contrabando. En efecto, del examen del Decreto 0170, se desprende que la mención de riesgos fitosanitarios o de inocuidad en la comercialización se limita únicamente a determinados productos, los cuales fueron detallados en la Tabla No. 5, y serán analizados a continuación, de acuerdo con la evidencia presentada en el presente procedimiento.

[215] Sobre este asunto, resulta pertinente destacar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 de la Decisión 515¹⁰¹, **las normas sanitarias y fitosanitarias deben basarse en principios técnico-científicos, no constituir una restricción innecesaria, injustificada o encubierta al comercio intracomunitario**, y ser conformes con el ordenamiento jurídico comunitario.

[216] Asimismo, se dispone que el análisis de riesgo de plagas o enfermedades debe efectuarse con las metodologías desarrolladas y aprobadas por la Comunidad Andina o, de manera supletoria, de acuerdo con aquellas adoptadas por las organizaciones internacionales competentes en esta materia¹⁰².

⁹⁸ Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000359.

⁹⁹ Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000363.

¹⁰⁰ Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, *Ibidem*.

¹⁰¹ Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria que establece el marco jurídico andino para la adopción de medidas sanitarias y fitosanitarias de aplicación al comercio intrasubregional y con terceros países de plantas, productos vegetales, artículos reglamentados, animales y sus productos.

¹⁰² Artículo 15 de la Decisión 515.

[217] La Resolución 025¹⁰³ de la SGCAN, desarrolla el Análisis de Riesgo de Plagas (ARP) como un procedimiento técnico que exige, entre otros elementos, identificar la plaga, la determinación de la vía de ingreso, evaluar la probabilidad de introducción, establecimiento y propagación, así como seleccionar opciones de manejo del riesgo, aplicando el criterio de repercusión mínima sobre el comercio¹⁰⁴ intracomunitario. En paralelo, la jurisprudencia andina ha entendido por restricción cualquier acto imputable a una autoridad que imposibilite, limite, dificulte o encarezca las importaciones, incluso cuando la medida se presente bajo forma administrativa o técnica.

[218] En ese marco, la ausencia de ARP específico no constituye un defecto menor. En efecto, cuando una autoridad adopta una canalización territorial, una prohibición de ingreso o un trato diferenciado por origen, sin sustentar técnicamente el riesgo asociado a cada producto y a cada vía de ingreso, la medida pierde su justificación fitosanitaria y pasa a configurarse como una restricción incompatible con el ordenamiento jurídico comunitario, objetable a la luz del Acuerdo de Cartagena.

[219] Con el propósito de evaluar la medida adoptada por la República de Colombia, se procederá a realizar, para cada uno de los productos comprendidos, el siguiente esquema de análisis:

- (i) Determinar si el producto se encuentra sujeto a una categoría de riesgo que, conforme a la normativa comunitaria, requiere la realización de un ARP o de un soporte técnico equivalente;
- (ii) Verificar si en el expediente administrativo obra evidencia de un ARP específico, elaborado por subpartida arancelaria y con la debida fundamentación técnico-científica;
- (iii) Constatar si la medida de canalización territorial fue incorporada formalmente como requisito fitosanitario publicado o registrado; y
- (iv) Evaluar si el efecto práctico de la medida resulta restrictivo, en particular, si impide, dificulta o encarece el ingreso de los productos de origen andino al mercado de la República de Colombia.

[220] La evidencia revisada muestra un patrón común, ya que al verificar el sistema del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)¹⁰⁵ relativo a los requisitos fitosanitarios de importación de los productos comprendidos en el artículo 2 del Decreto 0170, no se consigna como requisito aplicable el puesto de control de salida de la República del Ecuador ni el de ingreso en la República de Colombia. A ello se suma que la contestación de la República de Colombia desarrolla justificaciones de carácter general vinculadas a riesgos sanitarios, contrabando, vectores pasivos y trazabilidad; sin embargo, no acredita, a partir de los documentos revisados en el expediente, la existencia de un ARP individualizado por cada subpartida arancelaria afectada.

a. Papa

[221] Las importaciones de la papa están calificadas por la subpartida arancelaria 0701.90.00.00 y se encuentra en categoría de riesgo fitosanitario 3, lo cual, conforme se reconoce en el propio informe, implica la necesidad de realizar un ARP como sustento para la imposición de requisitos o medidas de manejo del

¹⁰³ Norma Fitosanitaria Andina relativa al análisis del riesgo de plagas, que establece las pautas sobre los procedimientos técnicos y operativos para efectuar un análisis del riesgo fitosanitario en la Subregión Andina, en relación con el comercio internacional de plantas y productos vegetales, aplicado al comercio intrasubregional con terceros países, de 13 de noviembre de 1997.

¹⁰⁴ Artículo 4 de la Resolución 025.

¹⁰⁵ https://afrodita.ica.gov.co/VW_CONSULTAS_REQ_AGRICOLAS/ShowVW_CONSULTAS_REQ_AGRICOLASTable.aspx

riesgo. No obstante, al verificar los requisitos fitosanitarios publicados por el ICA, no se identificó la exigencia de ingreso a través de un puesto de control específico como requisito aplicable a dicho producto, pese a que ese constituye el elemento central de la medida prevista en el Decreto 0170.

- [222] La República de Colombia intenta extender a la papa y otras solanáceas riesgos asociados a la Punta Morada de la Papa, el Zebra Chip y a la *Bactericera cockerelli*; sin embargo, en la respuesta presentada no se individualiza un ARP por subpartida, ni se acredita un análisis técnico específico que demuestre por qué el ingreso por vía terrestre por las Aduanas de Ipiales y de Puerto Asís supondría un riesgo no manejable por otras medidas menos restrictivas. Conforme la jurisprudencia andina, una medida que limita el ingreso de mercancías y carece de una justificación técnico-científica individualizada produce un efecto restrictivo sobre el comercio intracomunitario, aun cuando se presente formalmente como una medida de control sanitario.
- [223] Existe evidencia suficiente para concluir que la República de Colombia no acreditó la realización de un ARP específico para la subpartida 0701.90.00.00, ni demostró que la canalización territorial haya sido establecida con carácter previo como requisito fitosanitario aplicable. En consecuencia, la medida analizada opera como una restricción injustificada al comercio intracomunitario, incompatible con las exigencias del ordenamiento jurídico comunitario.

b. Tomate fresco o refrigerado

- [224] Las importaciones de tomate se clasifican en la subpartida 0702.00.00.00 y, al igual que otros productos analizados, se encuentran ubicadas en la categoría de riesgo fitosanitario nivel 3, por lo que están sujetas a permiso de importación, inspección y presentación de certificado fitosanitario, con declaraciones adicionales sobre ausencia de determinadas plagas. No obstante, del análisis realizado se desprende la ausencia de sustento técnico-científico específico que justifique incorporar el punto de ingreso por vía terrestre como un criterio restrictivo adicional.
- [225] En el escrito de la República de Colombia se menciona de manera genérica la existencia de riesgos para el tomate, en el marco del denominado complejo de solanáceas, pero no se incorpora un ARP específico por subpartida arancelaria, ni se demuestra que el riesgo eventualmente asociado al tomate ecuatoriano no pueda ser gestionado mediante mecanismos ordinarios de inspección, certificación fitosanitaria o tratamiento en frontera ya previstos en la normativa aplicable. En tales condiciones, cuando una medida adoptada excede la intensidad de los requisitos fitosanitarios publicados y no se encuentra debidamente justificada con un análisis técnico-científico, su efecto resulta más oneroso de lo necesario, configurándose en una restricción incompatible con la Decisión 515 y con el criterio andino de mínima repercusión.
- [226] Por tanto, ante la inexistencia de un ARP específico acreditado para la subpartida 0702.00.00.00, así como la ausencia de incorporación del puesto de ingreso como requisito fitosanitario previamente establecido, se concluye que la medida adoptada constituye una restricción no debidamente justificada.

c. Cebolla roja

- [227] La cebolla roja clasificada en la subpartida 0703.10.00.10 y se encuentra ubicada en categoría de riesgo fitosanitario nivel 3. Conforme a los requisitos sistematizados,

ya cuenta con un régimen completo de control: permiso de importación, inspección fitosanitaria, certificado fitosanitario, declaración adicional de ausencia de *Carpophilus hemipterus*, exigencia de venir libre de suelo y uso de envases nuevos. Esto demuestra que el ordenamiento fitosanitario ya disponía de instrumentos de gestión del riesgo para este producto.

- [228] Se debe señalar que el puesto de control específico no aparece dentro de esos requisitos fitosanitarios publicados por el ICA. En consecuencia, la nueva medida no fue presentada como ajuste técnico sustentado en un ARP específico, sino como una restricción territorial adicional, superpuesta a un régimen ya existente. Conforme a la jurisprudencia del TJCAN, cuando una medida añade un obstáculo adicional al comercio, carece de soporte técnico suficiente y dificulta el ingreso de las mercancías, se configura una restricción de todo orden incompatible con el ordenamiento jurídico comunitario.
- [229] Por tanto, la República de Colombia no acreditó la realización de un ARP específico para justificar el desvío territorial obligatorio de la subpartida 0703.10.00.10. Dado que ya existían requisitos fitosanitarios ordinarios suficientes para la gestión del riesgo asociado a dicho producto, la medida adoptada reviste un carácter restrictivo e innecesario, incompatible con los principios que rigen el ordenamiento jurídico comunitario andino.

d. Cebolla blanca

- [230] La cebolla blanca se clasifica en la subpartida 0703.10.00.20 y se ubica igualmente en categoría de riesgo fitosanitario nivel 3 y se encuentra sometida al mismo esquema general de control fitosanitario ordinario. De la revisión realizada no muestra un ARP individualizado para esta subpartida, ni evidencia de que el ingreso por otros puntos habilitados resulte incompatible con el nivel de protección fitosanitario perseguido.
- [231] La República de Colombia añade consideraciones de carácter general aplicables a los productos agrícolas y a la frontera sur, sin demostrar por qué la cebolla blanca, en particular, requeriría una restricción territorial que exceda los requisitos fitosanitarios vigentes y publicados. Sin esa demostración individualizada, la medida se aparta del estándar andino según el cual el riesgo y su manejo deben justificarse técnicamente por la vía relevante y con el menor impacto posible sobre el comercio.
- [232] Por tanto, no existe evidencia de un ARP específico para la subpartida analizada que permita sustentar que la canalización territorial constituya un requisito fitosanitario aplicable. Por ello, la medida adoptada debe calificarse como una restricción al comercio intracomunitario andino, al carecer de la debida justificación técnico-científica exigida por el ordenamiento jurídico comunitario.

e. Frijoles

- [233] Los frijoles subpartida 0708.20.00.00 figuran en categoría de riesgo fitosanitario nivel 3 y están sujetas a requisitos fitosanitarios detallados, incluyendo declaración adicional de ausencia de *Callosobruchus chinensis* y *Bruchus spp.*, la inspección al ingreso, uso de empaques nuevos y ausencia de suelo o materia orgánica. Esto confirma que existía un marco de manejo de riesgo plenamente operativo para la mercancía.
- [234] De la revisión realizada, se pudo verificar que el expediente no aporta un ARP específico que relacione esta subpartida con un riesgo particular que obligue a

excluir los cruces terrestres de Ipiales y Puerto Asís. A falta de esa prueba, la canalización territorial aparece como un requisito nuevo, no incorporado en los sistemas ordinarios del ICA y, por ende, como una medida que dificulta el comercio más allá de lo técnicamente probado.

- [235] Por tanto, al no acreditarse ARP específico ni necesidad técnica singular para la subpartida 0708.20.00.00, la canalización territorial se configura como restricción injustificada al comercio intracomunitario.

f. Leguminosas secas (frijoles)

- [236] Las subpartidas 0713.31.90.00, 0713.32.90.00, 0713.33.91.00, 0713.33.92.00, 0713.33.99.00, 0713.34.90.00, 0713.35.90.00 y 0713.39.99.00 están en categoría de riesgo fitosanitario nivel 3, y sujetas a permiso, inspección y certificado fitosanitario. No se identifica para cada subpartida la existencia de un requisito territorial especial ni un ARP individualizado que sostenga el cierre del canal terrestre por las jurisdicciones cuestionadas.

- [237] La respuesta de la República de Colombia no aporta una justificación diferenciada por subpartida. Las argumentaciones son generales y centradas en condiciones fronterizas, contrabando y control territorial, lo que no reemplaza el análisis de riesgo de plagas exigido por la Decisión 515 para adoptar o modificar requisitos fitosanitarios aplicables al comercio de productos vegetales.

- [238] Por tanto, respecto a las subpartidas mencionadas, la ausencia de ARP específico y de incorporación expresa del punto de ingreso como requisito fitosanitario convierte la medida en una restricción general no debidamente sustentada.

g. Plátano fresco

- [239] El plátano fresco ingresa por subpartida 0803.10.10.00, se encuentra en categoría de riesgo fitosanitario nivel 3, y cuenta con requisitos fitosanitarios ordinarios que exigen certificado fitosanitario, procedencia de áreas libres de *Bactrocera* spp. y tratamiento para asegurar ausencia de *Dysmicoccus bispinosus*. Del análisis realizado se destaca que, respecto de Foc R4T, la evidencia científica internacional recogida por el propio Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)¹⁰⁶ de la República de Colombia, reconoce que el producto fresco de *Musa* spp. no constituye un hospedante directo del patógeno en condiciones comerciales normales.

- [240] La República de Colombia intenta desplazar el análisis hacia vectores pasivos — suelo adherido, embalajes, herramientas, vehículos y material de propagación vegetal—; sin embargo, ello no sustituye el deber de demostrar, mediante un ARP específico, por qué el plátano fresco, clasificado en la subpartida afectada, requeriría una restricción territorial del comercio. En efecto, si el producto fresco no constituye un vector directo del patógeno y los riesgos indirectos identificados pueden ser adecuadamente gestionados mediante medidas ordinarias de limpieza, inspección, embalaje y control documental, la exclusión territorial del canal terrestre resulta más intensa que lo necesario.

- [241] Por tanto, la evidencia del propio expediente muestra que la República de Colombia no acreditó un ARP específico para la subpartida 0803.10.10.00 y que la medida se sustenta en un razonamiento de carácter general, mas no en un riesgo directo atribuible al producto. En tales condiciones, la canalización territorial

¹⁰⁶ Anexo 5 - Estudio MADR, 43. Anexos radicado 011812_presentacion_info_CO – EXPEDIENTE.

impuesta configura una restricción al comercio intracomunitario, al exceder lo necesario para alcanzar la finalidad invocada.

h. Plátano seco

[242] El plátano seco cuyas importaciones se registran por la subpartida 0803.10.20.00, pertenece a categoría de riesgo fitosanitario nivel 2, lo que indica un nivel de riesgo inferior al del producto fresco y un régimen fitosanitario menor: no requiere permiso ni certificado fitosanitario de exportación, pero sí inspección al ingreso. Esta clasificación por sí sola debilita la lógica de imponer una medida de restricción territorial como la adoptada en el Decreto 0170.

[243] El expediente no contiene un ARP específico para esta subpartida, ni se aporta evidencia técnico-científica que justifique que, pese a su menor categoría de riesgo, resulte necesario restringir su ingreso por vía terrestre por las Aduanas de Ipiales y Puerto Asís. En consecuencia, cuando un producto clasificado con un menor nivel de riesgo fitosanitario es sometido a una medida territorial particularmente severa, sin contar con un ARP individualizado que la sustente, el carácter restrictivo y desproporcionado de la medida se torna aún más evidente.

Por tanto, la subpartida 0803.10.20.00 no cuenta con ARP específico acreditado y, dada su clasificación en categoría 2, la canalización territorial aparece como una restricción innecesaria e injustificada.

i. Bocadillo, manzanito u orito

[244] El producto clasificado en la subpartida 0803.90.12.00 se encuentra en categoría de riesgo fitosanitario nivel 3 y, como musácea, queda comprendido dentro de la lógica general que la República de Colombia invoca para Foc R4T. No obstante, al igual que en el caso del plátano fresco, el riesgo relevante no ha sido demostrado con base en el fruto fresco como hospedante directo del patógeno, sino que se atribuye, de manera general, a la eventual presencia de vectores pasivos externos al producto, tales como suelo adherido u otros contaminantes, sin que ello se sustente en un ARP específico para la subpartida en cuestión.

[245] Este elemento resulta jurídicamente relevante porque la Decisión 515 y la Resolución 025 exigen conectar la medida con el riesgo probado y escoger la alternativa menos restrictiva. En tal sentido, si el riesgo no se vincula al fruto fresco en sí, sino a elementos accesorios o externos —como materiales acompañantes, suelo adherido, embalajes, material de propagación o flujos irregulares—, la respuesta normativa adecuada debería concentrarse en medidas de inspección, higiene, control de embalajes, regulación del material vegetal y control del tránsito, y no en una restricción territorial del canal terrestre aplicable al fruto fresco, adoptada sin un ARP individualizado.

[246] Por tanto, al no constar ARP específico para la subpartida 0803.90.12.00 y descansar la medida en un riesgo indirecto no individualizado, la canalización territorial constituye una restricción encubierta al comercio.

j. Aguacate Hass

[247] El aguacate Hass ingresa por la subpartida 0804.40.00.10 y está en categoría de riesgo fitosanitario nivel 3, sujeto a permiso, inspección, certificado fitosanitario y declaraciones adicionales sobre procedencia de áreas libres de *Bactrocera* spp., y ausencia de otras plagas específicas. Es decir, el régimen ordinario ya contiene medidas de gestión del riesgo compatibles con el comercio regulado.

- [248] No obstante, no se identifica en el expediente un ARP específico que permita demostrar que el aguacate ecuatoriano requiere, además, una restricción territorial del ingreso por vía terrestre. Si bien la República de Colombia lo incluye dentro del grupo de productos perecederos respecto de los cuales la canalización territorial sería operativamente necesaria, dicha consideración de carácter logístico no sustituye el soporte técnico-fitosanitario exigido por la normativa comunitaria andina. Conforme a la jurisprudencia andina, una dificultad operativa en frontera, por sí sola, no resulta suficiente para justificar la imposición de un requisito territorial restrictivo ni para configurar una excepción válida al *Programa de Liberación*.
- [249] Por tanto, la ausencia de ARP específico para la subpartida 0804.40.00.10 y la existencia de requisitos fitosanitarios de gestión de riesgo, se permite concluir que la medida es restrictiva y no está debidamente justificada.

k. Maracuyá

- [250] El maracuyá que ingresa por la subpartida 0810.90.10.20, figura en categoría de riesgo fitosanitario nivel 3 y exige permiso, inspección y certificado fitosanitario, además de declaraciones adicionales de ausencia de determinadas plagas. Del análisis efectuado se advierte que no existe una consistencia técnica entre los argumentos invocados por la República de Colombia en relación con los Límites Máximos de Residuos (LMR) y la cadena de pasifloras, por cuanto no resulta jurídica ni técnicamente justificado trasladar eventuales problemas de cumplimiento de exportaciones colombianas hacia la Unión Europea al producto de origen ecuatoriano, en el marco del certificado fitosanitario exigido para la importación.
- [251] La mencionada observación es importante porque muestra una aparente desconexión entre la medida y el riesgo realmente identificado. Si el fundamento no es claro, y tampoco existe un ARP específico por subpartida que justifique la exclusión territorial, la medida se aleja del estándar andino de justificación técnico-científica. Asimismo, cuando una restricción al comercio intracomunitario se apoya en consideraciones ambiguas de inocuidad o de reputación comercial, sin prueba directa e individualizada por producto y por vía de ingreso, se refuerza el indicio de que la medida pueda constituir una restricción encubierta, incompatible con los principios del *Programa de Liberación*.
- [252] Por tanto, no se acreditó un ARP específico para la subpartida 0810.90.10.20 y la justificación adicional basada en LMR no resulta técnicamente convincente en el expediente; por ello, la medida es una restricción no sustentada conforme al derecho andino.
- [253] Como se ha podido evidenciar, luego del análisis realizado, la SGCAN ha descartado la existencia de un fundamento fitosanitario válido en la adopción de la medida restrictiva contenida en el artículo 2 del Decreto 0170. No obstante, a continuación, se procederá con el análisis sobre la incidencia de la medida en el comercio andino.
- [254] Para tal efecto, se procedió a revisar las importaciones ecuatorianas con base en la información aportada tanto por la República de Colombia como por la República del Ecuador. En atención al requerimiento formulado por la SGCAN, se obtuvo información estadística hasta el mes de marzo de 2026, de la cual se desprende que no se registran exportaciones durante dicho mes para ninguno de los

productos agrícolas analizados, circunstancia relevante para la evaluación del efecto práctico de la medida durante su período de vigencia.

Tabla No. 14
Exportaciones ecuatorianas de productos agrícolas
Dólares FOB

PUERTO DE DESTINO	SUBPARTIDA	MES	2026 hasta marzo
IPIALES	0702000000	enero	2,000
		febrero	1,770
	0713339900	enero	580,991
		febrero	116,888
	0803101000	enero	283,837
		febrero	311,097
	0803102000	enero	13,200
		febrero	11,750
	0803901200	enero	13,672
		febrero	7,183
	0804400000	enero	21,720
		febrero	27,158
	0810901020	enero	125,650
		febrero	126,560
Total general			1,643,476

Fuente: SENA.
Elaboración: SGCAN.

[255] Además, para contar con una referencia ilustrativa sobre la evolución del comercio de los productos agrícolas, la Tabla No. 15 evidencia la evolución de estas importaciones.

Tabla No. 15
Importaciones de productos agrícolas de la República del Ecuador
En Dólares CIF

Subpartida	Descripción arancelaria	2023	2024	2025	2026 (febrero)
0702000000	Tomates frescos o refrigerados			11,630	4,579
0703100010	Cebollas de bulbo rojo (cabezona roja) (Allium cepa L.), frescas o refrigeradas	26,393	30,379	67,487	
0703100020	Cebollas de bulbo blanco (cabezona blanca) (Allium cepa L.), frescas o refrigeradas	90,010	342,534	55,423	
0713339900	Los demás frijoles (frejoles, porotos, alubias, judías) comunes (Phaseolus vulgaris), de vainas secas desvainadas, aunque estén mondados o partidos, que no sean para la siembra	11,220,849	12,064,529	12,156,475	769,517
0713359000	Los demás Frijoles (frejoles, porotos, alubias, judías)* salvajes o caupí (Vigna unguiculata) secos, que no sean para siembra aunque estén mondadas o partidas		45,425		
0803101000	Plátanos "plantains", frescos	1,398,770	2,242,389	414,814	624,087
0803102000	Plátanos "plantains", secos	195,693	117,674	75,467	25,560
0803901200	Bocadillo (manzanito, orito) (Musa acuminata), frescos	280,618	365,016	155,373	20,075
0804400010	Aguacates (paltas), variedad Hass, frescos o secos	168,271	152,685	380,283	34,864
0810901020	Maracuyá (parchita) (Passiflora edulis varo Flavicarpa), frescas	1,147,619	347,151	1,072,468	320,698
Total		14,528,222	15,707,783	14,389,420	1,799,380

Fuente: Datos DANE-DIAN.
Elaboración: SGCAN.

[256] La Tabla No. 15 evidencia que el producto con mayor valor de comercio corresponde a los frijoles, que, en el 2025, con un valor de 12.1 millones de dólares, representó el 84.5% del total importado de estos productos.

[257] De la información revisada, se pudo determinar que la medida impidió (suspender o prohibir) las importaciones de los productos frescos agrícolas provenientes de la República del Ecuador.

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

[258] De acuerdo con lo argumentado por la República del Ecuador, el 100% de sus exportaciones¹⁰⁷ de los productos frescos agrícolas destinadas a la República de Colombia se realizarían por vía terrestre, por lo que *[l]a prohibición de ingreso por los únicos pasos utilizados equivale, en los hechos, a una prohibición total de exportar esos productos*”.

[259] La SGCAN realizó un análisis equivalente con base en estadísticas proporcionadas por la República de Colombia, así como en información obtenida de fuentes propias. En ambos casos los resultados obtenidos son los mismos, es decir, el 100% de las importaciones de productos frescos agrícolas ingresan por vía terrestre, por las Aduanas de Ipiales y Puerto Asís, información que se presenta en la Tabla No. 16.

Tabla No. 16
Importaciones colombianas de productos frescos agrícolas originarias de la República del Ecuador según aduana de ingreso Dólares CIF

Aduana	Subpartida	Descripción arancelaria	2023	2024	2025	2026 (febrero)
IPIALES	0702000000	Tomates frescos o refrigerados			11,630	4,579
	0703100010	Cebollas de bulbo rojo (cabezona roja) (<i>Allium cepa</i> L.), frescas o refrigeradas	17,457	30,379	67,487	
	0703100020	Cebollas de bulbo blanco (cabezona blanca) (<i>Allium cepa</i> L.), frescas o refrigeradas	90,010	342,534	55,423	
	0713339900	Los demás de vainas secas desvainados, aunque estén mondados o partidos, que no sean para la siembra	11,220,849	12,064,529	12,156,475	769,517
	0713359000	Los demás Frijoles secos, que no sean para siembra aunque estén mondadas o partidas		45,425		
	0803101000	Plátanos "plantains", frescos	1,398,770	2,242,389	414,814	624,087
	0803102000	Plátanos "plantains", secos	195,693	117,674	75,467	25,560
	0803901200	Bocadillo (manzanito, orito) (<i>Musa acuminata</i>), frescos	280,618	365,016	155,373	20,075
	0804400010	Aguacates (paltas), variedad Hass, frescos o secos	132,919	152,685	380,283	34,864
	0810901020	Maracuyá (parchita) (<i>Passiflora edulis</i> varo <i>Flavicarpa</i>), frescas	1,147,619	347,151	1,072,468	320,698
TOTAL IPIALES			14,483,934	15,707,783	14,389,420	1,799,380
PUERTO ASIS	0703100010	Cebollas de bulbo rojo (cabezona roja) (<i>Allium cepa</i> L.), frescas o refrigeradas	8,936			
	0804400010	Aguacates (paltas), variedad Hass, frescos o secos	35,352			
Total			14,528,222	15,707,783	14,389,420	1,799,380

Fuente: Datos DANE-DIAN.
Elaboración: SGCAN.

[260] La medida adoptada por la República de Colombia obligaría a los operadores ecuatorianos a cambiar la aduana de salida y por ende, a reconfigurar la logística de exportación necesaria para colocar estos productos en el mercado colombiano.

[261] En resumen, se puede concluir que, el 100% de productos frescos agrícolas objeto de análisis, ingresan a la República de Colombia por vía terrestre, siendo la Aduana de Ipiales el principal punto de ingreso, al concentrar el 99,9 % de dichas importaciones durante el período analizado.

¹⁰⁷ Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000019.

Tabla No. 17
Aduanas de ingreso de las importaciones de productos frescos agrícolas
provenientes de la República del Ecuador (%)

Subpartida	Producto referencial	IPIALES	PUERTO ASIS	Total
0713339900	Frijoles	100.00%	0.00%	100.00%
0803101000	Plátanos	100.00%	0.00%	100.00%
0810901020	Maracuyá	100.00%	0.00%	100.00%
0803901200	Plátanos	100.00%	0.00%	100.00%
0804400010	Aguacates	95.20%	4.80%	100.00%
0703100020	Frijoles	100.00%	0.00%	100.00%
0803102000	Plátanos	100.00%	0.00%	100.00%
0703100010	Cebolla Roja	92.81%	7.19%	100.00%
0713359000	Frijoles	100.00%	0.00%	100.00%
0702000000	Tomate	100.00%	0.00%	100.00%
Total		99.90%	0.10%	100.00%

Fuente: Datos DANE-DIAN.
 Elaboración: SGCAN.

[262] La SGCAN solicitó información sobre cotizaciones de embarques desde aduanas de la República del Ecuador con destino a las aduanas de la República de Colombia, con el propósito de verificar si la utilización exclusiva de las aduanas habilitadas conforme al Decreto 0170 implicó un encarecimiento o una mayor onerosidad de las importaciones de origen ecuatoriano, en comparación con aquellas realizadas a través de otras aduanas no comprendidas en el ámbito de aplicación de dicha norma.

[263] Con la información sobre cotizaciones presentada por la República del Ecuador se pudo constatar que las exportaciones, para los productos contenidos en la Tabla No. 18, incluidos en el Decreto 0170, al cambiar de vía de exportación de terrestre a marítima, verían incrementados sus costos en un 65% por la vía marítima de Buenaventura y en 111% por Cartagena.

Tabla No. 18
Cotización en USD para plátanos, maracuyá, aguacate, orito

TIPO DE PRODUCTO	PLATANOS-MARACUYA-AGUACATE-ORITO	CARGA SECA	CARGA SECA
PESO	24000	24000	24000
ORIGEN	DURAN	GUAYAQUIL	GUAYAQUIL
DESTINO	IPIALES-BOGOTÁ	BUENAVENTURA-BOGOTÁ	CARTAGENA-BOGOTÁ
TIEMPO		2	6
FLETE INTERNACIONAL	1,850	1,666	3,090
GATOS LOCALES	-	1,857	1,857
TRANSPORTE INTERNO	2,300	3,318	3,815
TOTAL	4,150	6,841	8,763

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

[264] Asimismo, según las cifras de importaciones analizadas, se puede evidenciar que la totalidad las importaciones de productos agrícolas ingresan por vía terrestre a la República de Colombia, por las Aduanas de Ipiales y Puerto Asís, que son las aduanas cuyo ingreso se encuentra prohibido por el Decreto 0170.

[265] Por tanto, los hechos expuestos permiten concluir que la medida objeto de investigación tiene por efecto dificultar (encarecer o hacer más onerosa) las importaciones de productos frescos de origen ecuatoriano.

[266] Finalmente, con base en la información obrante en el expediente, puede concluirse que la medida objeto de investigación tuvo como efecto impedir las importaciones de productos agrícolas de origen ecuatoriano, al suspender de facto su ingreso durante el período de vigencia de la medida. Asimismo, se advierte que dicha medida dificultó el acceso de estos productos al mercado de la República de Colombia, en la medida en que encareció o hizo más onerosas las operaciones comerciales, afectando el flujo normal del comercio intracomunitario andino.

- **Restricción al ingreso de productos pesqueros**

[267] Los productos denominados como pesqueros, de acuerdo con el Decreto 0170, comprenden un total de 6 subpartidas arancelarias y, según la Tabla No. 19, corresponden a material biológico, truchas, camarones, langostinos.

Tabla No. 19
Productos pesqueros según Decreto 0170 de 2026

Subpartida	Descripción	Producto Referencial
0301190000	-- Los demás	Peces ornamentales
0301911000	--- Para reproducción o cría industrial	Truchas
0303910000	-- Hígados, huevas y lechas	Peces
0305720000	-- Cabezas, colas y vejigas natatorias, de pescado	Cabezas de pescado
0306171900	--- Los demás	Langostinos
0306179900	---- Los demás	Camarones

Elaboración: SGCAN

[268] Según el Decreto 0170, se señala que los *“productos pesqueros congelados presentan alto valor comercial y alta rentabilidad en mercados informales, lo que incentiva su ingreso irregular. Así mismo, el contrabando de productos pesqueros compromete la trazabilidad, el control de cadena de frío y la protección del consumidor final.”*¹⁰⁸

[269] En relación con la trucha, se argumenta que su sistema productivo depende en un 100% de la importación de ovas embrionadas, principalmente de los Estados Unidos, lo que incrementaría la sensibilidad sanitaria y bioseguridad del sector frente al ingreso irregular de peces vivos o material biológico por frontera terrestre. Sobre esta base, se sostiene que dicha circunstancia justificaría la adopción de medidas restrictivas.

[270] Además, se menciona que la producción de trucha enfrentaría una problemática sanitaria principalmente en la laguna de La Cocha, ubicada en el departamento de Nariño, la cual, según se sostiene, estaría asociada a la convergencia del ingreso irregular de material biológico desde la República del Ecuador.

[271] Respecto al camarón, señalan que representa una actividad estratégica de la acuicultura marina y continental del país. La introducción de camarón y langostino por vías terrestres desde países vecinos sin los debidos controles aduaneros, sanitarios y cadena de frío representaría un riesgo para la estabilidad económica del sector, la salud pública y la sanidad acuícola, al facilitar la circulación de productos sin trazabilidad, potencialmente afectados por enfermedades como el

¹⁰⁸ Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000091.

síndrome de la mancha blanca y el virus de la cabeza amarilla. Sobre esta base, se sostiene que dichas consideraciones justificarían la adopción de medidas excepcionales de restricción y control del ingreso.

- **Argumentos de la República del Ecuador**

[272] La República del Ecuador manifestó que la expresión “no podrá ingresar bajo ningún régimen aduanero”, contenida en el artículo 2 del Decreto 0170, configura una prohibición absoluta de ingreso para las mercancías comprendidas en las subpartidas allí listadas, las cuales incluyen productos pesqueros de alta sensibilidad para la economía ecuatoriana.

[273] En el informe¹⁰⁹ que se adjunta como anexo a su solicitud, realiza un análisis del comercio de las subpartidas del artículo 2 del Decreto 0170. Dicho análisis concluye que “[l]os productos afectados por el artículo 2 del Decreto 0170 son camarones, arroz, fréjol, plátano, maracuyá, orito, aguacate, plátanos secos, cebolla roja, cebolla perla, huevas de pescado, cabezas de pescado y tomates frescos.”¹¹⁰.

- **Argumentos de la República de Colombia**

[274] En el escrito que da respuesta a la solicitud planteada por la República del Ecuador, la República de Colombia señala que la “cadena acuícola del camarón presenta un perfil de riesgo sanitario particular y verificable”¹¹¹. Se destaca que las importaciones de camarón representarían alrededor del 95% del total importado por la República de Colombia.

[275] Asimismo, se argumenta que la República de Colombia habría alegado la existencia de hechos epidemiológicos objetivos que fundamentarían la adopción de la medida en lo que respecta a la cadena productiva del camarón, en los siguientes términos: “el riesgo de introducción y propagación del virus del síndrome de las manchas blancas (WSSV) y de otros patógenos asociados fue confirmado mediante pruebas realizadas en el Laboratorio Nacional de Diagnóstico Veterinario a muestras de camarón crudo congelado originario del Ecuador los días 18 de marzo, 22 de abril y 21 de junio de 2024, con detección de ADN de WSSV, del virus de necrosis infecciosa hipodérmica y hematopoyética (IHHNV) y de la bacteria causante de la hepatopancreatitis necrotizante (NHP), hallazgos que motivaron en todos los casos el reembarque de la mercancía”¹¹².

[276] Respecto de las medidas adoptadas para la trucha y pescado, se señala que la Septicemia Hemorrágica Viral (VHS), sería una enfermedad de notificación obligatoria y “que se caracteriza por su alta capacidad de diseminación, elevada mortalidad y significativo impacto económico en la acuicultura. De acuerdo con el sistema WAHIS de la OMSA, el virus se transmite principalmente a través del movimiento de peces vivos, ovas y material genético sin certificación sanitaria, pudiendo circular además de forma subclínica en reproductores”.

[277] Según lo sostenido por la República de Colombia, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) habría formulado, como hipótesis, que el brote detectado en el año 2026 en la Laguna de La Cocha (departamento de Nariño) estaría asociado al ingreso de material genético de procedencia desconocida, el cual habría

¹⁰⁹ Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000104.

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000363.

¹¹² Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000364.

ingresado sin cumplir con los controles sanitarios exigidos, y que, en tal sentido, constituiría el origen del referido brote viral.

[278] También se indica, que *“el sistema productivo de trucha colombiano depende en un 100% de la importación de ovas embrionadas provenientes principalmente de los Estados Unidos, circunstancia que incrementa la sensibilidad sanitaria y biosegura del sector frente al ingreso irregular de peces vivos o material biológico por frontera terrestre.”*

[279] Por último, se menciona que la medida de canalización del ingreso de mercancías estaría *“enmarcada simultáneamente en el en (i) la excepción del literal d) del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, desarrollada por la Decisión 515 (Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria); (ii) el principio de precaución contenido en el artículo 5.7 del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC9; y (iii) los estándares internacionales de la CIPF, la OMSA y el Codex Alimentarius”*.

- **Análisis de la SGCAN**

- (i) Análisis para determinar si la medida objeto de investigación impide las importaciones de productos pesqueros*

[280] Para la revisión de la medida aplicada por la República de Colombia a las importaciones de productos pesqueros, y de manera análoga a lo realizado respecto de los demás productos comprendidos en el artículo 2 del Decreto N.º 170, se llevará a cabo un análisis individual, producto por producto, orientado a verificar el cumplimiento del marco normativo aplicable a la adopción de medidas sanitarias y fitosanitarias.

[281] En ese sentido, resulta asimismo pertinente destacar que, de conformidad con lo dispuesto en la Decisión 515, que establece el Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria, los Países Miembros que pretendan adoptar medidas sanitarias o fitosanitarias que impliquen restricciones al comercio intracomunitario deben observar los procedimientos específicos previstos en dicha normativa, los cuales varían según la naturaleza y el alcance de la medida propuesta.

[282] En particular, cuando se trate de situaciones de emergencia sanitaria, el artículo 31 de la Decisión 515 permite la adopción inmediata de medidas temporales, siempre que estas sean notificadas a la SGCAN dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su publicación, y que dicha notificación vaya acompañada de un informe técnico preliminar que sustente su necesidad, alcance, duración y características. Asimismo, tales medidas deben contar con un plazo de vigencia determinado y, en caso de requerirse su prórroga, deberá presentarse un estudio técnico definitivo para su evaluación correspondiente.

[283] De manera adicional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 29, 33 y 34 de la Decisión 515, para que una norma sanitaria nacional resulte exigible frente a los demás Países Miembros, esta debe encontrarse debidamente inscrita en el Registro Subregional de Normas Sanitarias y Fitosanitarias. Asimismo, tratándose de enfermedades de notificación obligatoria en animales acuáticos, la Decisión 808 establece la obligación de comunicar su detección a la SGCAN y a los demás Países Miembros dentro de un plazo no mayor a veinticuatro (24) horas, debiendo acompañarse la información técnica pertinente.

a) Análisis camarón y crustáceos

- [284] En relación con los productos vinculados a camarones y demás crustáceos, la República de Colombia sustenta la restricción adoptada en la Resolución ICA N.º 00009105 de 2024, dictada frente al riesgo de introducción del virus del síndrome de las manchas blancas (WSSV) y otros patógenos asociados. No obstante, de la información técnica disponible se constata que dicha medida fue autorizada por la Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN) únicamente de manera temporal, por un plazo de noventa (90) días calendario, sin que posteriormente haya sido válidamente prorrogada, ni incorporada en el Registro Subregional de Normas Sanitarias y Fitosanitarias mediante una nueva autorización sustentada en un estudio técnico definitivo, conforme a lo exigido por la Decisión 515.
- [285] En ese sentido, se constata que la República de Colombia no dio cumplimiento al procedimiento previsto en la normativa andina para la vigencia de una medida sanitaria de emergencia, en la medida en que no presentó oportunamente un estudio técnico definitivo que sustentara su continuidad, ni obtuvo una nueva autorización por parte de la SGCAN, conforme a lo establecido en la Decisión 515. En consecuencia, la Resolución ICA N.º 00009105 de 2024 no se encontraba vigente ni era exigible frente a los demás Países Miembros al momento de la adopción del Decreto 0170.
- [286] Asimismo, se advierte que el procedimiento aplicable exigía, además de la notificación inicial dentro del plazo de tres (3) días hábiles, la determinación de un plazo de vigencia cierto y, de ser el caso, la presentación de una solicitud de prórroga debidamente sustentada.
- [287] En consecuencia, ante la ausencia de los elementos procedimentales y sustantivos exigidos, se considera que la medida sanitaria invocada por la República de Colombia no cumple con los requisitos establecidos en el marco normativo andino, lo que desvirtúa su utilización como fundamento jurídico válido para restringir el ingreso de los productos objeto de análisis al comercio intracomunitario.

b) Análisis de peces, truchas y material acuícola

- [288] En relación con los productos correspondientes a peces, truchas y demás material biológico acuícola, la República de Colombia invoca la existencia de riesgos sanitarios asociados, entre otros, a la presencia de la Septicemia Hemorrágica Viral (VHS) en la Laguna de La Cocha. No obstante, de la revisión del expediente no se desprende que dicha situación haya sido notificada formalmente a la SGCAN, conforme a lo dispuesto en la Decisión 515 y en la Decisión 808, las cuales establecen la obligación de comunicar la ocurrencia de enfermedades de notificación obligatoria dentro de plazos perentorios y acompañadas de informes técnicos específicos.
- [289] En particular, tratándose de enfermedades de animales acuáticos incluidas en los listados de importancia sanitaria, el procedimiento aplicable exigía la notificación a la SGCAN y a los demás Países Miembros dentro de un plazo no mayor a veinticuatro (24) horas contadas desde su detección, acompañada de la información técnica correspondiente. No obstante, no se ha acreditado el cumplimiento de dicha obligación, lo cual impide constatar la existencia de una situación de emergencia sanitaria debidamente reconocida en el ámbito subregional, conforme al marco normativo andino aplicable.

- [290] En consecuencia, la República de Colombia no observó el procedimiento previsto en la normativa andina para sustentar la adopción de medidas restrictivas respecto de estos productos, en la medida en que no notificó formalmente la emergencia sanitaria alegada, ni registró norma alguna que establezca requisitos sanitarios exigibles frente a los demás Países Miembros, conforme a lo dispuesto en la Decisión 515 y la Decisión 808.
- [291] En virtud de lo expuesto, se concluye que la República de Colombia no cumplió con los procedimientos establecidos en la normativa comunitaria andina para la adopción de medidas sanitarias con efectos restrictivos sobre el ingreso de mercancías, tanto respecto de los productos derivados de crustáceos como de los peces y del material acuícola. En particular, se constata la falta de notificación oportuna de medidas de emergencia, la inexistencia de normas sanitarias vigentes debidamente inscritas en el Registro Subregional, así como la ausencia de un sustento técnico-científico actualizado que permita justificar la adopción de la medida. En consecuencia, las restricciones contenidas en el artículo 2 del Decreto 0170 no pueden ser válidamente invocadas como medidas sanitarias al amparo del ordenamiento jurídico comunitario.
- [292] Como se ha podido evidenciar a partir del análisis realizado, y de manera análoga a lo concluido respecto de los productos agrícolas frescos, la SGCAN ha descartado la existencia de un fundamento sanitario válido en la adopción de la medida restrictiva prevista en el artículo 2 del Decreto 0170 en relación con los denominados productos pesqueros. No obstante, a continuación, se procederá a analizar la incidencia de dicha medida en el comercio andino, a fin de evaluar sus efectos conforme al *Programa de Liberación* del Acuerdo de Cartagena.
- [293] Para tal efecto, se procedió a revisar las importaciones con base en la información aportada por la República de Colombia y la República del Ecuador del año 2026, disponible hasta el mes de marzo de ese año. El análisis de las cifras correspondientes al año 2026 evidencia que se mantuvieron exportaciones a través de puertos marítimos (Buenaventura y Cartagena), mientras que no se registraron operaciones por vía terrestre (IpiALES), pese a que esta constituía el principal canal de ingreso de dichos productos con anterioridad a la adopción de la medida, circunstancia que resulta significativa para evaluar su efecto práctico sobre el comercio intracomunitario.

Tabla No. 20
Exportaciones de productos pesqueros
USD FOB / Enero - marzo 2026

PUERTO DE DESTINO	enero	febrero	marzo
BOGOTA		128,568	
BUENAVENTURA	809,791	954,844	5,987,660
CARTAGENA	173,175	82,650	1,483,649
IPIALES	6,590,665	2,988,170	
Total general	7,573,630	4,154,232	7,471,309

Fuente: SENA.
 Elaboración: SGCAN.

- [294] Sumado a lo anterior, y con el fin de contar con una referencia ilustrativa sobre la evolución del comercio de los productos pesqueros, la Tabla No. 21 muestra la evolución de las importaciones correspondientes a dichos productos durante el período considerado.

Tabla No. 21
Importaciones de productos pesqueros originarias de la República del Ecuador /
En dólares CIF

Subpartida	2023	2024	2025	2026 (febrero)	Total
------------	------	------	------	----------------	-------

0306179900	45,659,471	54,040,402	75,886,479	13,800,910	189,387,261
0306171900	2,298,614	149,611			2,448,225
0303910000	49,054	65,037	18,810	2,559	135,458
0305720000		10,755	58,871	5,297	74,922
Total	48,007,139	54,265,804	75,964,160	13,808,765	192,045,867

Fuente: Datos DANE-DIAN.
Elaboración: SGCAN.

[295] La información disponible evidencia que el principal producto importado corresponde a los camarones, clasificado en la subpartida arancelaria 0306.17.99.00, los cuales, durante el período analizado, representaron el 98,6 % del total de las importaciones de los productos pesqueros considerados. Asimismo, se constata que, durante el mes de marzo de 2026, correspondiente al período de vigencia de la medida, no se registraron importaciones por vía terrestre, manteniéndose habilitado el ingreso por vía marítima. En consecuencia, se determina que la medida adoptada no tuvo por efecto impedir —esto es, suspender o prohibir— las importaciones de productos pesqueros provenientes de la República del Ecuador, sin perjuicio de su incidencia en la modalidad de ingreso utilizada para dichas importaciones.

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

[296] De acuerdo con lo argumentado por la República del Ecuador, el 100% de sus exportaciones de productos pesqueros destinadas a la República de Colombia se realizarían por vía terrestre, por lo que *[l]a prohibición de ingreso por los únicos pasos utilizados equivale, en los hechos, a una prohibición total de exportar esos productos*”.

[297] Conforme a la metodología aplicada, se procede a analizar las importaciones según la aduana de ingreso, con el objetivo de identificar los principales puntos de ingreso de los productos pesqueros a la República de Colombia. La información correspondiente se presenta en la Tabla N.º 22.

Tabla No. 22
Importaciones de productos pesqueros originarias de la República del Ecuador / en % de dólares CIF

Subpartida	IPIALES	PUERTO ASIS	CARTAGENA	BUENAVENTURA	BOGOTÁ	Total
0306179900	42.34%	32.75%	14.23%	10.68%	0.00%	100.00%
0306171900	0.00%	0.00%	100.00%	0.00%	0.00%	100.00%
0303910000	28.43%	71.57%	0.00%	0.00%	0.00%	100.00%
0305720000	43.24%	56.76%	0.00%	0.00%	0.00%	100.00%
Total	41.79%	32.37%	15.31%	10.53%	0.00%	100.00%

Fuente: Datos DANE-DIAN.
Elaboración: SGCAN.

[298] Como se observa en la Tabla N.º 22, el principal producto importado por la República de Colombia corresponde al camarón, clasificado en la subpartida arancelaria 0306.17.99.00, el cual representó el 98,6 % del total importado durante el período analizado. Asimismo, del análisis por aduana de ingreso se constata que el 75,09 % de dichas importaciones ingresa por vía terrestre (Ipiales y Puerto Asís), a través de las aduanas cuyo acceso se encuentra restringido por la medida objeto de análisis, mientras que el 24,91 % restante ingresa por las aduanas marítimas (Cartagena y Buenaventura).

- [299] Al considerar de manera conjunta las Aduanas de Ipiales y de Puerto Asís, se constata que el 74,16 % del total de los productos importados desde la República del Ecuador ingresa por vía terrestre. En consecuencia, dicho porcentaje de importaciones se vería obligado a modificar su modalidad de transporte, pasando de la vía terrestre a la vía marítima, como efecto directo de la restricción establecida.
- [300] La SGCAN requirió cotizaciones de costos de embarques que permitan evidenciar la diferencia entre los embarques por vía terrestre de la marítima. La República del Ecuador presentó esta información que permite constatar la diferencia de costos entre las dos opciones, llegando a porcentajes superiores al 53% la vía marítima por Buenaventura y del 96% la opción de Cartagena, en comparación con la vía terrestre (Ipiales).

Tabla No. 23
Cotizaciones para transporte de camarones, huevas de pescado, cabezas de pescado en dólares

RUBRO	CAMARÓN	PRODUCTOS REFRIGERADOS	PRODUCTOS REFRIGERADOS
PESO	24000	24000	24000
ORIGEN	DURAN	GUAYAQUIL	GUAYAQUIL
DESTINO	IPIALES-BOGOTA	BUENAVENTURA-BOGOTA	CARTAGENA-BOGOTA
TIEMPO		2	6
TRANSPORTE INTERNO ECUADOR		295	295
FLETE INTERNACIONAL	2,500	2,725	4,665
GATOS LOCALES	-	1,857	1,857
TRANSPORTE INTERNO COLOMBIA	3,200	3,871	4368.37
TOTAL	5,700	8,748	11,186

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

- [301] Por lo tanto, los hechos constatados permiten concluir que la medida objeto de la presente investigación tiene por efecto dificultar (encarecer o hacer más onerosas) las importaciones de productos pesqueros de origen ecuatoriano, al obligar a una modificación sustancial de los canales logísticos tradicionalmente utilizados para su ingreso al mercado de la República de Colombia.
- [302] Finalmente, con base en la información disponible, se puede señalar que, la medida no tuvo como efecto impedir las importaciones de productos pesqueros de origen ecuatoriano. Sin embargo, sí se advierte que dicha medida habría dificultado su acceso al mercado de la República de Colombia, al encarecer o hacer más oneroso el ingreso de dichos productos.

- **Restricción para mercancías presuntamente utilizadas en la producción de fentanilo**

- [303] El artículo 3 del Decreto 0170 de la República de Colombia, establece una medida de restricción al ingreso de mercancías utilizadas en la producción de fentanilo, aplicable a las siguientes subpartidas arancelarias.

Tabla No. 24
Subpartidas del artículo 3 del Decreto 0170 de la República de Colombia

Subpartida	Descripción
2707200000	- Toluol (tolueno)
2806100000	- Cloruro de hidrógeno (ácido clorhídrico)
2909110000	- - Eter dietílico (óxido de dietilo)

Fuente: Decreto 0170 – DIAN¹¹³.

Elaboración: SGCAN.

- [304] La República de Colombia afirma que tiene un compromiso contra el fentanilo, *“reconociendo esta sustancia como una amenaza emergente para la salud pública, la seguridad ciudadana y la estabilidad institucional en el marco de las dinámicas de narcotráfico transnacional.”*¹¹⁴
- [305] Precisa que es deber estatal prevenir y mitigar el uso indebido de las denominadas drogas sintéticas y que por tanto se *“adoptaron lineamientos que permiten controlar y vigilar las sustancias y elementos que puedan introducirse, sacarse del país, transportarse o tenerse en poder para el procesamiento ilícito de estupefacientes, incluido el fentanilo”*¹¹⁵.
- [306] Asimismo, se menciona que existiría una actualización de la normativa relativa al control de sustancias y productos químicos empleados en la producción de fentanilo, contenida en la Resolución 0004 del 2 de diciembre de 2025.

• Argumentos de la República del Ecuador

- [307] En la solicitud presentada por la República del Ecuador no se menciona manera específica a las subpartidas del artículo 3 del Decreto 0170. En el informe presentado como anexo mencionan *“que Ecuador no realizó exportaciones en el período 2023-2025 de las tres subpartidas arancelarias incluidas en el artículo 3 del Decreto 0170 que según menciona el instrumento son utilizadas en la producción de fentanilo.”*¹¹⁶

• Argumentos de la República de Colombia

- [308] La República de Colombia señala que existe el Decreto Ley 2272 de 1991 que tendría una jerarquía normativa superior al Decreto 0170, y dicho Decreto Ley establecería *“de manera expresa que la importación de dichas sustancias se encuentra limitada a aduanas previamente habilitadas tales como Barranquilla, Bogotá, Buenaventura, Cartagena y Cúcuta”*¹¹⁷.
- [309] La República de Colombia sostiene, además, que el control de ingreso de determinadas sustancias se encontraría justificado al amparo del segundo párrafo del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena. En particular, argumenta que la potestad de regular el ingreso de mercancías se enmarcaría en la excepción relativa a la moralidad pública, cuya definición correspondería al ámbito de competencia del

¹¹³ Consulta realizada el siguiente enlace del sitio web de la DIAN: <https://muisca.dian.gov.co/WebArancel/DefConsultaNomenclaturaPorCodigo.faces>.

¹¹⁴ Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000091.

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000105.

¹¹⁷ Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000370.

Estado colombiano. Por tal razón, el Decreto 0170 “en concordancia con el párrafo del artículo 4 del Decreto 2272 de 1991, se determinó que ciertos productos son utilizados en la producción de fentanilo, motivo por el cual, su introducción al país debe estar acorde con la normatividad que dispone medidas para su control”.¹¹⁸

[310] Añaden también, que “la medida busca asegurar el cumplimiento del artículo 73(b) del Acuerdo de Cartagena establece que una medida persigue un objetivo legítimo cuando pretende la aplicación de leyes y reglamentos de seguridad; disposición espejo del artículo XX (d)16 y XXI17 del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio de 1994 (en adelante “GATT 1994”)”¹¹⁹.

[311] Asimismo, se incorporan datos relativos al fenómeno del narcotráfico, señalando que: “De hecho, el fenómeno del narcotráfico ha afectado tanto a Colombia como a Ecuador. El aumento del tráfico de cocaína ha tenido un impacto particularmente fuerte en Ecuador, donde se ha producido una ola de violencia letal en los últimos años vinculada a grupos delictivos, incluidas bandas de narcotraficantes. Según un estudio mundial de la UNODC sobre el homicidio en 2023, uno de los motivos de que la violencia aumentara alrededor de un 407% de 2016 a 2022 son el nivel sin precedentes del cultivo de coca en países fronterizos como Colombia”.

[312] Se sostiene que la medida de restricción al ingreso de mercancías utilizadas en la producción de fentanilo tendría como finalidad afectar las finanzas de los grupos armados y organizaciones criminales, en la medida en que limitaría su capacidad para procesar sustancias ilícitas, con el objetivo último de prevenir afectaciones a la vida y a la salud de la población colombiana.

[313] Se concluye mencionando que “[l]a medida contenida en el artículo 3 del Decreto 170 de 2026 atiende preocupaciones de política pública legítimas y se encuentra justificada bajo el artículo 73 del AC por perseguir simultáneamente los objetivos legítimos de (i) protección de la moralidad pública (ii) aplicación de leyes y reglamentos de seguridad y (iii) protección de la vida y la salud de las personas, cumpliendo con los requisitos de idoneidad, necesidad, proporcionalidad y exigencia de no discriminación”¹²⁰.

- **Análisis de la SGCAN**

- (i) Análisis para determinar si la medida objeto de investigación impide las importaciones de productos presuntamente usados en la producción fentanilo

[314] Para la revisión de la medida aplicada por la República de Colombia a las importaciones de productos presuntamente utilizados en la producción de fentanilo, prevista en el artículo 3 del Decreto N.º 170 de 2026, resulta pertinente tomar como marco normativo de referencia la Decisión 602, mediante la cual se establece el listado comunitario de sustancias y productos químicos utilizados con frecuencia en la producción, fabricación, preparación o extracción ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, en particular de cocaína y heroína.

[315] No obstante, lo anterior, y pese a que la Decisión 602 fue emitida en el año 2004, se observa que en su Anexo 1¹²¹, se incluyen subpartidas arancelarias coincidentes con aquellas previstas en el artículo 3 del Decreto 0170. En ese

¹¹⁸ Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, *ibidem*.

¹¹⁹ Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, *ibidem*.

¹²⁰ Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000375.

¹²¹ Lista Básica Común en la que se incluyen las sustancias químicas sometidas a medidas específicas adicionales de control en el ámbito de la Comunidad Andina.

contexto, al consultar la información publicada en el sitio web de la DIAN, se verifica que la importación de dichas subpartidas se encuentra al cumplimiento de requisitos previos, conforme al régimen de control aplicable a sustancias y productos químicos.

Tabla No. 25
Información obtenida del sitio web de la DIAN

The image shows three screenshots of the DIAN website, each displaying a table titled 'Documentos soporte para importaciones'. The tables are as follows:

Table 1 (Screenshot 1):

Documento - Entidad	Estado	Requisito	Electrónico	Desde	Hasta	Eventos
Certificado de Garantía de Informes por Tráfico de Estupefacios - Ministerio De Justicia Y Del Derecho	PREVIO	OBLIGATORIO	NO	28-ene-2021	...	👍
Cupo de Importación - Ministerio De Justicia	PREVIO	OBLIGATORIO	NO	28-ene-2021	...	👍
Viso Buono - Instituto Nacional De Vigilancia De Medicamentos Y Alimentos	PREVIO	OPCIONAL	NO	28-ene-2021	...	👍

Table 2 (Screenshot 2):

Documento - Entidad	Estado	Requisito	Electrónico	Desde	Hasta	Eventos
Certificado de Garantía de Informes por Tráfico de Estupefacios - Ministerio De Justicia Y Del Derecho	PREVIO	OBLIGATORIO	NO	28-ene-2021	...	👍
Certificado de Garantía de Informes y Cupo Autorizado - Ministerio De Justicia Y Del Derecho	PREVIO	OPCIONAL	NO	28-ene-2021	...	👍
Cupo de Importación - Ministerio De Justicia	PREVIO	OPCIONAL	NO	28-ene-2021	...	👍
Viso Buono - Instituto Nacional De Vigilancia De Medicamentos Y Alimentos	PREVIO	OPCIONAL	NO	28-ene-2021	...	👍

Table 3 (Screenshot 3):

Documento - Entidad	Estado	Requisito	Electrónico	Desde	Hasta	Eventos
Certificado de Garantía de Informes por Tráfico de Estupefacios - Ministerio De Justicia Y Del Derecho	PREVIO	OBLIGATORIO	NO	28-ene-2021	...	👍
Certificado de Garantía de Informes y Cupo Autorizado - Ministerio De Justicia Y Del Derecho	PREVIO	OBLIGATORIO	NO	28-ene-2021	...	👍
Cupo de Importación - Ministerio De Justicia	PREVIO	OBLIGATORIO	NO	28-ene-2021	...	👍
Viso Buono - Instituto Nacional De Vigilancia De Medicamentos Y Alimentos	PREVIO	OPCIONAL	NO	28-ene-2021	...	👍

[316] Asimismo, la citada Decisión 602 en su artículo 2 se dispone que:

“Artículo 2.- La presente Norma se aplicará en todo el territorio de los Países Miembros. Las reglas y procedimientos establecidos en la presente Norma no implicarán, en ningún caso:

- a) **Crear restricciones innecesarias al libre comercio o al libre tránsito fronterizo**, de conformidad con lo previsto en el Acuerdo de Cartagena o en Acuerdos o Tratados bilaterales o multilaterales;
- b) Limitar la aplicación en cada País Miembro a las disposiciones del Artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas de 1988, Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas;

c) *Desconocer la facultad de cada País Miembro para regular la fiscalización de toda forma de comercialización, incluidos entre otros, la producción, almacenamiento y distribución, en concordancia con lo establecido en la presente Norma.*”[énfasis añadido]

[317] La norma en mención también establece en su artículo 7 que “[q]uienes importen o exporten las sustancias químicas comprendidas en el Anexo I de la presente Norma y las que figuren listadas en la correspondiente legislación de cada País Miembro, se sujetarán a un régimen de control consistente en autorizaciones, licencias u otros similares, de acuerdo con la normatividad interna de cada País Miembro.”.

[318] Es preciso señalar que, si bien la medida adoptada por la República de Colombia puede enmarcarse en un objetivo legítimo previsto en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, su aplicación no puede circunscribirse exclusivamente a las importaciones provenientes de un solo País Miembro, en tanto ello resultaría incompatible con los principios de no discriminación y de trato igualitario que rigen el comercio intracomunitario andino, salvo que dicha diferenciación se encuentre debidamente justificada y sustentada conforme a la normativa comunitaria aplicable.

[319] No obstante, del análisis efectuado se verificó que no se registran importaciones con origen en la República del Ecuador correspondientes a las subpartidas arancelarias comprendidas en el artículo 3 del Decreto 0170, por lo que la SGCAN no cuenta con elementos suficientes para determinar si la medida adoptada tuvo por efecto impedir (suspender o prohibir) dichas importaciones.

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

[320] Tal como se ha señalado, la SGCAN consultó información sobre importaciones con el fin de analizar el comercio correspondiente a las subpartidas objeto de investigación; sin embargo, de la revisión efectuada no se evidenció que la República de Colombia haya realizado importaciones provenientes de la República del Ecuador respecto de dichas subpartidas.

[321] Sin embargo, del análisis realizado se desprende que la República de Colombia cuenta ya con mecanismos normativos y administrativos suficientes para el control de la importación de mercancías utilizadas en la producción de fentanilo, de conformidad con la normativa interna y comunitaria aplicable. En ese sentido, no se advierte la existencia de un análisis técnico o fáctico que evidencie una problemática concreta en las importaciones de dichas mercancías provenientes de la República del Ecuador, ni que permita concluir que la canalización o restricción específica de tales importaciones constituya una medida adecuada, necesaria o proporcional para atender una eventual situación de riesgo. Por consiguiente, la medida adoptada no resulta debidamente justificada a la luz del ordenamiento jurídico comunitario andino.

[322] Por tanto, los hechos analizados permiten concluir que la medida objeto de la presente investigación tiene por efecto dificultar (encarecer o hacer más onerosas) las importaciones de origen ecuatoriano correspondientes a las subpartidas arancelarias comprendidas en el artículo 3 del Decreto 0170, al imponer restricciones adicionales que afectarían las condiciones normales de acceso de dichos productos al mercado de la República de Colombia.

[323] Finalmente, con base en la información presentada, se puede señalar que, debido a que la República de Colombia no registra importaciones con origen en la República del Ecuador correspondientes a las subpartidas arancelarias comprendidas en el artículo 3 del Decreto 0170, no fue posible determinar si la medida objeto de investigación tuvo como efecto impedir dichas importaciones. No obstante, se advierte que la aplicación de la medida podría dificultar el acceso futuro de tales mercancías al mercado colombiano, al introducir condiciones adicionales que afectarían las operaciones de importación.

8.3 EVALUACIÓN DE LA MEDIDA OBJETO DE INVESTIGACIÓN EN RELACIÓN CON LAS EXCEPCIONES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 73 DEL ACUERDO DE CARTAGENA

[324] En el presente acápite se analizará si la medida objeto de investigación, establecida en el artículo 2 del Decreto 0170, resulta susceptible de ampararse en alguna de las excepciones previstas en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena y conforme a la jurisprudencia del TJCAN.

- **Consideraciones iniciales**

[325] En relación con las excepciones previstas en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, el TJCAN, en el marco del Proceso 01-AN-2014, desarrolló los criterios y consideraciones aplicables para justificar la excepcionalidad de una medida. En ese sentido, señaló lo siguiente:

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

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

[326] En resumen, corresponde a este órgano comunitario realizar el análisis si la medida:

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

- **Análisis de la SGCAN**

- (i) *Sobre la aplicación de los criterios del artículo 73*

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

(ii) Sobre la finalidad de la medida

[328] Para el análisis exigido por la norma comunitaria, resulta pertinente traer a colación lo señalado por el TJCAN en su sentencia del proceso 01-AN-2014, al referirse a la finalidad de las medidas expedidas por un País Miembro al amparo del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, en los siguientes términos:

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

(...)

*Por tanto, **no bastaría que un país alegue sin mayor justificación la aplicación de algunas de las excepciones del segundo párrafo del Artículo 73 precitado para considerar que queda autorizado para establecer una restricción al comercio subregional andino**, pues ello vaciaría de contenido al Programa de Liberación previsto en el Capítulo VI del Acuerdo de Cartagena, convirtiéndolo en letra muerta”¹²² [énfasis añadido]*

[329] En ese sentido, la interpretación de las excepciones al *Programa de Liberación*, previstas al amparo del artículo 73 del Tratado Fundacional, deben realizarse de manera restrictiva y taxativa, conforme la jurisprudencia del TJCAN.

[330] La República de Colombia en el Decreto 0170 cita que, el párrafo dos del literal b) del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena la facultaría para adoptar medidas destinadas a la defensa de la seguridad nacional del país. Asimismo, argumenta que:

“El concepto de seguridad nacional en el marco de la CAN ha sido introducido en el artículo 11 de la Decisión 439, autorizando a los Países Miembros a tomar medidas en materia de servicios cuyo objetivo sea “proteger los intereses esenciales de seguridad nacional, motivo por el cual, Colombia está habilitada para tomar medidas similares respecto del comercio de bienes, en aplicación del principio de complemento indispensable respecto del alcance del literal b) del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, siempre y cuando no se apliquen de manera desproporcionada en relación con el objetivo que persiguen y que tampoco tengan fines proteccionistas”¹²³

¹²² Tribunal Andino de Justicia. Proceso 01-AN-2014. Acción de Nulidad interpuesta por la República del Ecuador contra las Resoluciones 1695 y 1716 emitidas por la Secretaría General de la Comunidad Andina.

¹²³ Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folios 000088 y 000089.

- [331] Asimismo, señala en el Decreto 0170, que, el segundo párrafo del literal b) del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena la facultaría para adoptar medidas orientadas a la defensa de la seguridad nacional. Adicionalmente, invoca criterios vinculados al contrabando y al comercio ilícito de mercancías, como fundamentos de la medida. De manera general, los argumentos expuestos respecto de cada producto se sistematizan en la Tabla No. 26.

Tabla No. 26
Resumen de argumentos del Decreto 0170
Productos contenidos en el artículo 2

PRODUCTO DECRETO 0170	ARGUMENTO DECRETO 0170
Arroz	Contrabando, incremento inventarios, subsidios Ecuador.
Plátanos frescos	Incremento riesgo de plagas: fusarium y moko bacteriano, mercado sensible, contrabando.
Plátanos secos	Contrabando y comercialización informal.
Banano bocadillo (orito)	Contrabando y riesgos fitosanitarios.
Aguacate Hass	Incremento de riesgo de introducción de patógenos.
Papa y otras solanáceas	Enfermedad Punta Morada, Zebra Chip, contrabando.
Cebolla de bulbo	Contrabando y riesgo fitosanitario.
Cebolla de bulbo rojo	Problemas en el sector: precios, área sembrada, contrabando.
Cebolla de bulbo blanco	Problemas en el sector: precios, área sembrada.
Tomate	Contrabando y riesgo fitosanitario.
Frijol	Contrabando.
Maracuyá	Riesgos fitosanitarios y de inocuidad.
Peces vivos y material biológico acuícola	Riesgo sanitario.
Trucha	Riesgo sanitario, contrabando.
Camarón y langostino	Riesgo para la sanidad acuícola por enfermedades como mancha blanca y virus de la cabeza amarilla.
Fentanilo	Sustancia que amenaza la salud, fortalecer medidas nacionales.

Fuente: Decreto 0170.

Elaboración: SGCAN.

- [332] Al respecto, los argumentos expuestos no permiten evidenciar la existencia de un riesgo sanitario, fitosanitario o zoonosanitario real y debidamente acreditado. Por el contrario, los fundamentos invocados se refieren, principalmente, a otras dificultades asociadas a la comercialización y a la producción de las mercancías analizadas, tales como aspectos de competitividad, precios o informalidad, circunstancias que habrían motivado a la República de Colombia a adoptar las medidas restrictivas objeto del presente análisis, sin que estas se encuentren sustentadas en una justificación sanitaria válida conforme al ordenamiento jurídico comunitario andino.
- [333] Asimismo, de conformidad con el análisis del complemento indispensable, se determinó que no resulta procedente invocar disposiciones correspondientes al ámbito de los servicios para la aplicación del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena en el presente caso. En tal sentido, el criterio de seguridad nacional alegado no resulta pertinente ni suficiente para sustentar los argumentos expuestos ni para justificar la adopción de la medida objeto de análisis.
- [334] En ese sentido, si bien se reconoce el derecho de los Países Miembros a adoptar medidas motivadas para la protección de su seguridad conforme a lo señalado en el literal b) del artículo 73, la aplicación de tales medidas reviste carácter estrictamente excepcional y por ende, deberá ser objeto de una interpretación restrictiva, debiendo acreditarse, de manera concurrente, el cumplimiento de los criterios de finalidad, idoneidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación establecidos por el TJCAN, lo cual constituye el estándar jurídico aplicable para evaluar la legitimidad de la medida objeto de análisis. Por tanto, bastaría que se incumpla uno de estos criterios, para considerar que la excepción no se encuentra fundamentada.

[335] Al respecto, corresponde señalar que la finalidad invocada para la adopción de las medidas restrictivas contenidas en el artículo 2 del Decreto 0170, no resulta clara, en la medida en que no se advierte una vinculación directa y objetiva conforme con lo estipulado en el literal b) del artículo 73. Por el contrario, de los argumentos expuestos se desprende que dichas medidas se relacionan principalmente con consideraciones de carácter sanitario, fitosanitario, así como con aspectos vinculados al contrabando y al comercio irregular. En ese sentido, no se constata que la finalidad de la medida haya sido delimitada de manera específica ni desarrollada de acuerdo con una interpretación restrictiva de las excepciones previstas en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, conforme a la jurisprudencia del TJCAN. En consecuencia, este requisito no se encuentra cumplido.

[336] Conforme a la jurisprudencia del TJCAN, bastaría que se incumpla uno de estos criterios para considerar que la excepción no se encuentra fundamentada. Sin perjuicio de ello, este órgano comunitario, en el marco de sus competencias, y para mayor claridad, ha determinado efectuar el análisis de manera completa.

(iii) Sobre la idoneidad de la medida

[337] Sobre la idoneidad de la medida, la República de Colombia en su escrito de contestación señala lo siguiente:

“La canalización establecida en el artículo 2 del Decreto 170 de 2026 satisface plenamente el test exigido por la jurisprudencia del TJCA para la aplicación del artículo 73 del AC, en tanto: (i) es idónea, pues existe relación funcional directa entre el redireccionamiento hacia puntos con infraestructura consolidada de inspección fitosanitaria, sanitaria, verificación documental y cadena de frío, y la finalidad de garantizar la inspección física y documental, verificar origen y condiciones de producción, asegurar la trazabilidad y reducir el ingreso de mercancías sin cumplimiento de requisitos sanitarios;”¹²⁴.

[338] En cuanto al criterio de idoneidad, si bien la República de Colombia sostiene que el redireccionamiento de las importaciones hacia puntos de control dotados de infraestructura adecuada permitiría un mejor ejercicio de las funciones de inspección fitosanitaria y sanitaria, del análisis del informe técnico presentado, así como de la información complementaria remitida, se pudo constatar que las medidas sanitarias y fitosanitarias adoptadas no cumplen con los procedimientos ni con los requisitos exigidos por la normativa comunitaria andina en esta materia.

[339] En efecto, de conformidad con el análisis realizado por este órgano comunitario respecto de la totalidad de las subpartidas arancelarias comprendidas en el artículo 2 del Decreto 0170, se evidenció que la República de Colombia no efectuó un Análisis de Riesgo de Plagas (ARP) específico para los productos agrícolas frescos ni para los productos pesqueros, conforme a lo dispuesto en la Decisión 515 y en la Resolución 025. La ausencia de un ARP individualizado, sumada a la no incorporación del puesto de ingreso como requisito fitosanitario exigible, así como al efecto práctico de desviar o bloquear el comercio por vía terrestre, permite concluir que la medida no opera como un control fitosanitario legítimo, sino que configura una restricción al comercio intracomunitario andino, incompatible con el ordenamiento jurídico comunitario.

[340] En tal sentido, la relación entre la medida adoptada y la finalidad invocada no se encuentra debidamente acreditada en el expediente, lo cual impide evaluar su

¹²⁴ Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000374.

idoneidad, conforme a los criterios establecidos por la jurisprudencia del TJCAN. En consecuencia, este requisito no se encuentra cumplido.

(iv) Sobre la necesidad de la medida

[341] Respecto del criterio de necesidad que debe cumplir la medida, la República de Colombia sostiene lo siguiente:

“es necesaria, pues las alternativas menos restrictivas examinadas, tales como la inspección reforzada sin canalización en los pasos de Ipiales y Puerto Asís, puestos móviles de inspección, exigencia de certificación fitosanitaria previa adicional, y cuarentena postfrontera en el lugar de destino, resultan, consideradas individual o acumulativamente, insuficientes o inviables para alcanzar el mismo nivel de efectividad en la gestión del riesgo identificado”

[342] Al respecto, corresponde evaluar si la medida adoptada por la República de Colombia constituye la alternativa menos restrictiva para el comercio intracomunitario andino a fin de alcanzar la finalidad invocada. De la revisión de la información obrante en el expediente, así como de la respuesta presentada por la República de Colombia, no se advierte que se haya realizado un análisis comparativo de medidas alternativas, ni que se haya evaluado la idoneidad y eficacia de mecanismos menos lesivos para el comercio. En efecto, el Decreto 0170 establece una restricción al ingreso de mercancías a través de las Aduanas de Ipiales y de Puerto Asís, sin considerar otras opciones regulatorias o de control que permitan atender la problemática identificada sin afectar el ingreso de dichos productos por vía terrestre, lo cual evidencia que la medida no satisface el criterio de necesidad exigido por la normativa comunitaria y la jurisprudencia del TJCAN.

[343] En ese sentido, la Decisión 515, que establece el Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria, dispone que los Países Miembros que pretendan adoptar medidas sanitarias o fitosanitarias deben observar procedimientos específicos, los cuales varían según la naturaleza de la medida y, en particular, para situaciones de emergencia sanitaria o fitosanitaria. No obstante, en el presente caso, dichos procedimientos no han sido cumplidos por la República de Colombia, según se desprende del análisis efectuado previamente para cada producto incluido en el artículo 2 del Decreto 0170.

[344] En consecuencia, no se evidencia que la restricción al ingreso de mercancías a través de las Aduanas de Ipiales y de Puerto Asís constituya una medida insustituible, en los términos exigidos por la jurisprudencia del TJCA. Por el contrario, la existencia de procedimientos y mecanismos alternativos para la adopción de medidas sanitarias y fitosanitarias, previstos en el ordenamiento jurídico andino, demuestra que era posible alcanzar la finalidad invocada mediante medidas menos gravosas para el comercio subregional. En tal sentido, no puede considerarse que la medida adoptada satisfaga el criterio de necesidad, por lo que este requisito no se encuentra cumplido.

(v) Sobre proporcionalidad de la medida

[345] En su respuesta, la República de Colombia sostiene lo siguiente en cuanto al criterio de necesidad:

“es proporcional, en tanto los beneficios de protección del estatus sanitario nacional y la inocuidad alimentaria exceden los costos comerciales del redireccionamiento logístico;”

[346] En ese sentido, el TJCAN, en el Proceso 01-AN-2014 ha señalado con relación al criterio de proporcionalidad que:

“La medida deber ser proporcional; esto es, que sus beneficios son superiores a sus costos, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo”.

[347] De lo anterior, queda claro que, de la respuesta de la República de Colombia en el presente procedimiento, sobre la sustentación de la medida, no se verifica que los beneficios de dicha medida superen sus costos, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

[348] Complementariamente, el TJCAN, en el marco del Proceso 3-AI-96¹²⁵, ha señalado que, para que una medida restrictiva pueda considerarse justificable, debe encontrarse inspirada en el principio de proporcionalidad entre la medida adoptada y el objetivo específico que persigue, el cual debe constituir su causa directa e inmediata. En ese sentido, no resulta suficiente la mera invocación general de objetivos legítimos, sino que es necesario que exista una relación directa, objetiva, verificable y debidamente acreditada entre la medida y los efectos concretos que se pretende alcanzar.

[349] Asimismo, la afirmación según la cual los beneficios derivados de la protección del estatus sanitario nacional y de la inocuidad alimentaria superarían los costos comerciales asociados al redireccionamiento logístico impuesto por la medida, no se encuentra debidamente sustentada en un análisis cuantitativo o cualitativo verificable. En efecto, del análisis realizado por la SGCAN se constató que un alto porcentaje del total de importaciones, durante el período comprendido entre enero 2023 y febrero de 2026, ingresó a través de las aduanas objeto de restricción, lo que permite concluir que la medida ha generado efectos adversos significativos sobre el comercio intracomunitario, sin que se haya acreditado una relación proporcional adecuada entre dichos efectos y la finalidad invocada. Ello queda verificado en las Tablas N.º 8, 14, 16 y 17 de la presente Resolución. En consecuencia, la medida no supera el test de proporcionalidad exigido por la jurisprudencia del TJCAN.

(vi) *Sobre el trato no discriminatorio*

[350] En su respuesta, la República de Colombia sostiene lo siguiente en cuanto al trato no discriminatorio de la medida:

“...es no discriminatoria, pues el trato diferenciado se fundamenta en hechos epidemiológicos objetivos, verificables y geográficamente específicos respecto del Ecuador.”¹²⁶

[351] El Acuerdo de Cartagena, en su artículo 139, incorpora el principio de no discriminación al señalar que “[c]ualquier ventaja, favor, franquicia, inmunidad o privilegio que se aplique por un País Miembro en relación con un producto originario de o destinado a cualquier otro país, será inmediata e incondicionalmente extendido al producto similar originario de o destinado al territorio de los demás Países Miembros.”

¹²⁵ Véase Proceso 3-AI-96: “Para que la restricción adquiera la categoría de justificatoria, según la competencia asignada a la Junta, es necesario que el acto interno del País Miembro esté inspirado en el principio de proporcionalidad entre la medida restrictiva y el objeto específico a que ella vaya dirigida, el cual deberá aparecer como causa directa e inmediata (...)”.

¹²⁶ Expediente DGC/M/RAV-REST/002/2026, folio 000374.

- [352] Como se indicó, conforme a lo dispuesto en el Decreto 0170, la medida objeto de investigación consiste en una restricción al ingreso de mercancías originarias de la República del Ecuador a través de determinadas aduanas de la República de Colombia. En tal sentido, el propio Decreto 0170 establece expresamente que se trata de una medida aplicada de manera exclusiva a las importaciones de origen ecuatoriano, lo cual resulta relevante a efectos de evaluar su compatibilidad con los principios de no discriminación y trato igualitario que rigen el comercio intracomunitario.
- [353] La respuesta presentada por la República de Colombia confirma que la medida se aplica exclusivamente a la República del Ecuador y que, según se sostiene, se encontraría sustentada en hechos epidemiológicos objetivos y verificables. No obstante, los análisis sanitarios y fitosanitarios realizados por la SGCAN desvirtúan dicha aseveración, al no acreditarse un sustento técnico-científico individualizado que justifique la diferenciación por origen. En consecuencia, la medida configura un trato discriminatorio, incompatible con los principios de no discriminación y de trato igualitario que rigen el comercio intracomunitario.
- [354] Por su parte, sobre la medida contenida en el artículo 3 del Decreto 0170, la República de Colombia señala lo siguiente:
- “La medida contenida en el artículo 3 del Decreto 170 de 2026 atiende preocupaciones de política pública legítimas y se encuentra justificada bajo el artículo 73 del AC por perseguir simultáneamente los objetivos legítimos de (i) protección de la moralidad pública (ii) aplicación de leyes y reglamentos de seguridad y (iii) protección de la vida y la salud de las personas, cumpliendo con los requisitos de idoneidad, necesidad, proporcionalidad y exigencia de no discriminación.”¹²⁷*
- [355] Como se analizó en su momento, si bien la medida aplicada por la República de Colombia se enmarca en una excepción contemplada en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, dicha medida no puede ser discriminatoria.
- [356] Además, se confirmó que las importaciones correspondientes a dichas subpartidas arancelarias ya se encuentran sujetas a medidas de control suficientes, en la medida en que requieren el cumplimiento de requisitos previos para su ingreso al territorio nacional. No obstante, la República de Colombia no ha presentado un análisis técnico o fáctico que permita acreditar la existencia de una problemática concreta en las importaciones realizadas a través de dichas subpartidas, ni que demuestre que la canalización específica de las importaciones originarias de la República del Ecuador constituya la medida adecuada, necesaria o proporcional para atender dicha problemática.
- [357] Por último, se debe señalar que la sola invocación de las excepciones previstas en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena no constituye, por sí sola, condición suficiente para justificar la adopción de una medida de excepción, sino que dicha invocación debe encontrarse debidamente sustentada en información objetiva, verificable y técnicamente fundamentada, conforme a la interpretación restrictiva establecida por la jurisprudencia del TJCAN.
- [358] Asimismo, el hecho de que la medida se aplique de manera exclusiva a las importaciones provenientes de la República del Ecuador la configura como una medida de carácter discriminatorio y, por ende, como una restricción de todo

¹²⁷ Expediente DGCOM/GRAV-REST/002/2026, folio 000375.

orden, incompatible con los principios de no discriminación y de libre circulación de mercancías que rigen el comercio intracomunitario.

8.4 Sobre el Decreto 0455

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

[360] En tal sentido, cuando este órgano comunitario califica una medida como gravamen incompatible con el *Programa de Liberación*, la obligación de adecuación del País Miembro concernido, no se satisface únicamente con la derogación formal del acto específicamente examinado, sino que comprende también el deber de no mantener, sustituir, reproducir o reintroducir, mediante actos posteriores una medida que conserve los mismos elementos sustanciales y produzca los mismos efectos restrictivos o encarecedores sobre las importaciones originarias de otro País Miembro.

[361] De esta manera, se constata que, bajo los mismos términos, supuestos y condiciones normativas, tanto el Decreto 0170 como el Decreto 0455 se consagran, en lo sustancial, en una misma medida, consistente en la imposición de un arancel recíproco aplicable a mercancías originarias o provenientes de la República del Ecuador, como respuesta a la denominada "tasa de seguridad". No obstante, el Decreto 0455 no introduce una medida distinta, sino que incrementa los porcentajes arancelarios aplicables del 30% al 35%, 50% y 75%, y amplía su ámbito de aplicación, extendiéndolo de 73 a 191 subpartidas arancelarias de las mercancías originarias o provenientes de la República del Ecuador.

[362] En consecuencia, el Decreto 0455, incorporado al expediente a solicitud de la República del Ecuador, al modificar el Decreto 0170 y mantener la lógica motivacional y el mismo objeto regulatorio, consistente en la imposición de un arancel recíproco sobre mercancías originarias o provenientes de la República del Ecuador. En tal virtud, ambas disposiciones configuran una misma medida de carácter continuo y agravado, cuyos efectos directos e indirectos inciden en la libre circulación de mercancías, al dificultar, encarecer o tornar más oneroso el ingreso de las importaciones, e impiden el comercio intracomunitario, en contravención del *Programa de Liberación* y de la prohibición de gravámenes que afecten el comercio intracomunitario.

[363] Por lo tanto, la medida contenida en el Decreto 0455 constituye una continuación material del anterior Decreto 0170, con las consecuencias que de ello se derivan con relación al respeto pleno que debe observarse del ordenamiento jurídico comunitario andino.

[364] Que, por lo anteriormente expuesto, la Secretaría General de la Comunidad Andina:

RESUELVE:

Artículo 1.- Calificar, de conformidad con el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, que la medida denominada "arancel recíproco", adoptada por la República de Colombia

mediante Decreto 0170 de 2026, y posteriormente modificado por el Decreto 0455 de 2026, constituye un gravamen a la importación de productos provenientes y originarios de la República del Ecuador; y, por lo tanto, vulnera el *Programa de Liberación* de la Comunidad Andina consagrado en el Acuerdo de Cartagena.

Artículo 2.- Calificar, de conformidad con el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, que las medidas denominadas como “restricción al ingreso de mercancías por las Direcciones Distritales Seccionales de Impuestos y Aduanas de Ipiales y de Puerto Asís” y “restricción al ingreso de mercancías utilizadas en la producción de Fentanilo por las Direcciones Distritales Seccionales de Impuestos y Aduanas de Ipiales y de Puerto Asís”, adoptadas por la República de Colombia mediante Decreto 0170 de 2026, constituyen una restricción al comercio subregional andino.

Artículo 3.- De conformidad con el literal e) del artículo 55 de la Decisión 425, la República de Colombia deberá retirar el gravamen y las restricciones establecidas mediante Decreto 0170 de 2026 y posteriormente modificado por el Decreto 0455 de 2026, en un plazo máximo de diez (10) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente Resolución en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, debiendo informar del cumplimiento del presente artículo en el referido plazo.

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

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

Gonzalo Gutiérrez Reinel
Embajador
Secretario General