



SUMARIO SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA

Pág.

DICTAMEN N° 003-2026	Reclamo interpuesto por la República del Ecuador contra la República de Colombia por presunto incumplimiento de los artículos 3, 72, 73 y 104 del Acuerdo de Cartagena; del artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina; de los artículos 3, 14, 15, 16, 17 y 21 de la Decisión 837 y artículos 6 y 8 de la Decisión 439.....	1
DICTAMEN N° 004-2026	Reclamo presentado por la República del Ecuador contra la República de Colombia por el presunto incumplimiento del literal i) del artículo 3; los artículos 72, 73 y 104 del Acuerdo de Cartagena; del artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina; del numeral 6 del artículo 1 y de los artículos 12 y 13 del Anexo I de la Decisión 757; así como de las Disposiciones Transitorias Tercera y Cuarta de la Decisión 816, con ocasión de la adopción de la Resolución 40064 del 22 de enero de 2026 del Ministerio de Minas y Energía de la República de Colombia, mediante la cual se establecen lineamientos para los esquemas de exportaciones de electricidad y para las transacciones internacionales de electricidad con Ecuador.....	47

DICTAMEN N° 003-2026

Reclamo interpuesto por la República del Ecuador contra la República de Colombia por presunto incumplimiento de los artículos 3, 72, 73 y 104 del Acuerdo de Cartagena; del artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina; de los artículos 3, 14, 15, 16, 17 y 21 de la Decisión 837 y artículos 6 y 8 de la Decisión 439.

I. SUMILLA. –

- [1] La República del Ecuador (en adelante, “*Reclamante*”), presentó ante la Secretaría General de la Comunidad Andina (en adelante, “*la SGCAN*”) un reclamo contra la República de Colombia (en adelante, “*Reclamada*”) por presunto incumplimiento de los artículos 3, 72, 73 y 104 del Acuerdo de Cartagena; del artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (en adelante, TCTJCAN); de los artículos 3, 14, 15, 16, 17 y 21 de la Decisión 837 y de los artículos 6 y 8 de la Decisión 439.¹

¹ Escrito de Reclamo del 16 de febrero de 2026, recibido el recibido por la SGCAN por vía electrónica el 17 de febrero de 2026, página 1.



- [2] El presente Dictamen se emite en el marco de lo dispuesto en el artículo 25 del TCTJCAN y en los artículos 13, 14, 15, 16 y 17 y 21 de la Decisión 623 – “Reglamento de la Fase Prejudicial de la Acción de Incumplimiento (en adelante, “Decisión 623”).

II. RELACIÓN DE LAS ACTUACIONES DEL PROCEDIMIENTO (ANTECEDENTES).-

- [3] Mediante Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0010-O del 16 de febrero de 2026, recibido por la SGCAN por vía electrónica el 17 de febrero de 2026, la República del Ecuador formuló reclamo por el presunto incumplimiento señalado en el párrafo *supra* [1], acompañando los correspondientes anexos.²
- [4] Con Nota SG/E/SJ/331/2026, del 23 de febrero de 2026, la SGCAN determinó que el Reclamo se encontraba incompleto, y le otorgó a la Reclamante un plazo de quince (15) días hábiles para presentar la subsanación correspondiente.
- [5] Mediante Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0023-O del 17 de marzo de 2026, recibido por la SGCAN por vía electrónica el 18 de marzo del 2026, la República del Ecuador presentó el escrito de subsanación del Reclamo, mediante el cual alcanzó la información requerida por la SGCAN.³
- [6] Mediante Nota SG/E/SJ/569/2026 del 24 de marzo de 2026, la SGCAN, luego de la evaluación correspondiente, conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la Decisión 623, admitió a trámite el Reclamo comunicando que la documentación presentada por la Reclamante se encontraba completa.
- [7] Consecuentemente, conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Decisión 623, el 24 de marzo de 2026, la SGCAN trasladó la admisión del Reclamo a la República de Colombia y a los demás Países Miembros mediante las Notas SG/E/DS/570/2026 y SG/E/DS/571/2026, respectivamente, otorgando un plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario para que emitan comentarios o información, de considerarlo conveniente, y en el caso de la Reclamada para su debida contestación.
- [8] El 27 de marzo de 2026, la República de Colombia, mediante el Radicado No. 2-2026-008911, solicitó a la SGCAN que se le conceda una prórroga de quince (15) días calendario para presentar su escrito de contestación.
- [9] Con Nota SG/E/DS/609/2026 de 1 de abril de 2026, en el marco de lo dispuesto por el artículo 17 de la Decisión 623, la SGCAN concedió a la República de Colombia un plazo adicional de diez (10) días calendario para contestar el Reclamo interpuesto. Cabe mencionar que, en el marco de lo dispuesto en los artículos 2 y 18 de la Decisión 623, la SGCAN convocó a reunión informativa para el 21 de mayo de 2026.
- [10] Asimismo, mediante las Notas SG/E/SJ/610/2026 y SG/E/DS/611/2026, ambas del 1 de abril de 2026, se comunicó a la Reclamante y a los demás Países Miembros, respectivamente, la prórroga del plazo otorgado a la Reclamada.
- [11] El 13 de mayo de 2026, a través del Oficio No. MPCEI-VCE-2026-0064-O, recibido en la SGCAN el 14 de mayo de 2026, la Reclamada solicitó una reprogramación de la Reunión Informativa.
- [12] El 15 de mayo de 2026, la República del Colombia, a través del Radicado No. 2-2026-015072, presentó el escrito de contestación del Reclamo⁴.

² Escrito de Reclamo del 17 de febrero de 2026, que consta de 24 anexos, numerados del 2 al 26.

³ Escrito de subsanación de Reclamo de 18 de marzo de 2026, que consta de 13 folios y 2 anexos.

⁴ Escrito de contestación de Reclamo de 15 de mayo de 2026, que consta de 53 folios y 5 anexos.



- [13] Posteriormente, mediante la comunicación SG/E/SJ/1039/2026 de 18 de mayo de 2026, la SGCAN reprogramó la Reunión Informativa, fijando nueva fecha para el 25 de mayo de 2026 en el marco de lo dispuesto en el artículo 18 de la Decisión 623⁵, y se le corrió traslado a la Reclamante de la contestación presentada por la Reclamada.
- [14] Del mismo modo, mediante las Notas SG/E/SJ/1040/2026 y SG/E/SJ/1041/2026, ambas del 18 de mayo de 2026, se le notificó a la Reclamada y a los demás Países Miembros, respectivamente, la reprogramación de la Reunión Informativa. Asimismo, se corrió traslado de la contestación de la Reclamada a los demás Países Miembros.
- [15] El 25 de mayo de 2026 se llevó a cabo la reunión informativa, convocada en el marco del expediente FP/04/2026.
- [16] Mediante las comunicaciones SG/E/SJ/1155/2026 y SG/E/SJ/1156/2026, ambas del 28 de mayo de 2026, la SGCAN remitió el Acta de la reunión informativa a las partes.

III. IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE LAS MEDIDAS O CONDUCTAS MATERIA DEL RECLAMO. –

- [17] La Reclamante interpuso reclamo por presunto incumplimiento contra la República de Colombia, a través del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP), por la emisión del “ *Comunicado/Circular [sic Radicado MT] No. 20241010786581 de fecha 8 de julio de 2024*” (en adelante, la “*Medida*”), mediante el cual se ordena “*la ejecución de “un control operativo para evitar la alteración social y la prestación del servicio público de transporte” y garantizar “el cumplimiento de la normativa interna de transporte y tránsito en las operaciones de transporte internacional de mercancías por carretera entre la República de Colombia y la República de Ecuador”*”⁶.
- [18] La Reclamante afirma que “*el núcleo de la Circular dispone que las operaciones de transporte internacional de mercancías por carretera entre ambos países “sólo podrá efectuarse bajo control aduanero en operación directa con cambio del tracto camión en los términos del literal b. del artículo 21 de la Decisión 837 de la Comunidad Andina”. Con ello, se impone de manera unilateral y discriminatoria la obligatoriedad de que todo vehículo de carga con matrícula ecuatoriana que ingrese a territorio colombiano realice el cambio de tracto-camión en la frontera, prohibiendo de facto la modalidad de transporte directo sin sustitución de vehículo prevista en el literal a) del mismo artículo 21.*”⁷

IV. REUNIÓN INFORMATIVA. –

- [19] En el marco de lo dispuesto en el artículo 18 de la Decisión 623, la SGCAN, de oficio o a petición del Reclamante o de un País Miembro, podrá llevar a cabo reuniones con la finalidad de recabar información complementaria y, de ser el caso, realizar las gestiones conducentes a subsanar el incumplimiento.
- [20] En tales reuniones la SGCAN garantiza la igualdad de trato a las Partes intervinientes, salvaguardando sus derechos en el procedimiento.
- [21] La Reunión Informativa se llevó a cabo el 25 de mayo de 2026, con la presencia de las Partes intervinientes debidamente acreditadas, oportunidad en la que expresaron los

⁵ En tanto la notificación del Reclamo se efectuó el 24 de marzo de 2026, el plazo de sesenta (60) días calendario previsto en el artículo 18 de la Decisión 623 vencía el 23 de mayo de 2026. Al ser dicha fecha inhábil (sábado), de conformidad con el artículo 32 de la referida Decisión, el plazo se prorrogó al día hábil siguiente, esto es, el 25 de mayo de 2026.

⁶ Ver Escrito de Reclamo de fecha 16 de febrero de 2026, recibido el 17 de febrero de 2026, página 3 y 4.

⁷ Ver Escrito de Reclamo de fecha 16 de febrero de 2026, recibido el 17 de febrero de 2026, página 6.



argumentos reflejados en el escrito del reclamo y sus argumentos de contestación respectivamente. La SGCAN realizó algunas preguntas para aclarar determinados aspectos.

V. ARGUMENTOS DE LAS PARTES. –

5.1. Argumentos de la Reclamante

[22] La Reclamante refiere que *“la Circular [sic] No. 20241010786581⁸, de 15 de agosto de 2024 [sic], emitida por la Ministra de Transporte de Colombia, imponen [sic] como única modalidad de operación el cambio obligatorio de tracto-camión en la frontera, en aplicación del literal b) del artículo 21 de la Decisión 837. Ecuador sostiene que esta medida restringe la libre circulación de mercancías, genera costos adicionales para los transportistas ecuatorianos, afecta la competitividad del sector y constituye una barrera injustificada dentro del marco normativo andino”*.⁹

[23] Respecto de las normas materia de incumplimiento, la Reclamante afirma que la medida es contraria a los artículos 72, 73 y 104 del Acuerdo de Cartagena, por las siguientes razones:

“5.2. La Circular colombiana está en plena contradicción con el artículo 72 del Acuerdo de Cartagena, que consagra el Programa de Liberación de bienes como mecanismo para eliminar gravámenes y restricciones que afecten la importación de productos originarios de cualquier País Miembro. Este artículo constituye la base normativa del mercado común andino y compromete a los Estados a no imponer obstáculos al libre flujo de mercancías en la Subregión.

5.3. Asimismo, incurre en violación del artículo 73 del mismo cuerpo jurídico ibidem, que define las “restricciones de todo orden” como cualquier medida administrativa, financiera o cambiaria mediante la cual un País Miembro impida o dificulte unilateralmente las importaciones. La Circular constituye precisamente una medida administrativa unilateral que encarece y dificulta el transporte de mercancías ecuatorianas, configurando una restricción en los términos previstos por la norma comunitaria.

5.4. El artículo 104 del Acuerdo de Cartagena también resulta vulnerado, pues impone a los Países Miembros la obligación de desarrollar acciones conjuntas para aprovechar el espacio físico, fortalecer la infraestructura y facilitar el tráfico fronterizo. La medida colombiana, lejos de facilitarlo, lo obstaculiza mediante requisitos adicionales ajenos al marco comunitario.”¹⁰

[24] En opinión de la República del Ecuador, la medida establecida a través del Radicado MT No. 20241010786581 constituiría una restricción prohibida al comercio intrasubregional por las siguientes consideraciones:

“6.2.1. Como es de conocimiento de todos los Países Miembros del Marco Comunitario Andino, regido por el Acuerdo de Cartagena y demás normativa complementaria, la integración económica se manifiesta principalmente a través del denominado Programa de Liberación de bienes, el cual, conforme al Artículo 72 del Acuerdo de Cartagena, tiene como objetivo “suprimir cualquier tipo de gravámenes y restricciones que afecten la importación de productos originarios del territorio de cualquier País Miembro”.

⁸ El nombre correcto de la medida en cuestión es Radicado MT No. 20241010786581.

⁹ Escrito de Reclamo del 17 de febrero de 2026, página 2.

¹⁰ Escrito de Reclamo del 17 de febrero de 2026, páginas 7 y 8.



6.2.2. El artículo 73 del Acuerdo de Cartagena define las “restricciones de todo orden” como cualquier medida administrativa, financiera o cambiaria mediante la cual un País Miembro impida o dificulte unilateralmente las importaciones. La Circular colombiana reúne todos los elementos de esta definición.

6.2.3. Se trata de una medida administrativa emitida por una autoridad nacional competente en transporte, que regula las condiciones de las operaciones internacionales de mercancías. Dificulta sustancialmente las importaciones desde Ecuador al incrementar costos logísticos, prolongar tiempos de entrega y generar incertidumbre en las cadenas de suministro. Fue adoptada de manera unilateral, sin consulta previa a la Secretaría General, sin notificación a los demás Países Miembros y sin respaldo en el ordenamiento comunitario.

6.2.4. El carácter restrictivo se evidencia en sus efectos económicos: al encarecer el transporte terrestre, modalidad preferida por los exportadores ecuatorianos hacia Colombia, la medida desincentiva el comercio y reduce volúmenes de intercambio. Los mayores costos se trasladan a los precios finales, erosionando la competitividad de los productos ecuatorianos frente a los nacionales colombianos o los provenientes de terceros países. La afectación es crítica en sectores con márgenes reducidos y alta sensibilidad al precio.

(...)

6.2.6. El artículo 73 contempla excepciones taxativas a la prohibición de restricciones, limitadas a supuestos como la protección de la moralidad pública, la seguridad, la salud, el patrimonio cultural o la regulación de materiales estratégicos. La medida colombiana no encuadra en ninguna de ellas, lo que confirma su carácter contrario al derecho comunitario andino.

6.2.7. En igual número de ideas, en lo relativo a la integración física, el Artículo 104 del Acuerdo de Cartagena señala que “los Países Miembros deben desarrollar una acción conjunta para lograr un mejor aprovechamiento del espacio físico, fortalecer la infraestructura y los servicios necesarios para el avance del proceso de integración económica de la Subregión andina”. Esta acción, se ejerce principalmente en los campos de la energía, los transportes y las comunicaciones, y comprende las medidas necesarias a fin de facilitar el tráfico fronterizo entre dichos países.

6.2.8. Cuestión que, en materia de transporte intracomunitario, ha sido ratificada por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TJCA) en su sentencia emitida dentro del Proceso 3-AI-2006, en los siguientes términos:

“Si bien el Artículo 72 del Acuerdo de Cartagena evidencia el rol que juega el Programa de Liberación de bienes en la profundización de la integración económica en la Comunidad Andina, el Artículo 104 de dicho Acuerdo revela la importancia del transporte (integración física) en el fortalecimiento del Programa de Liberación y del propio proceso de integración, puesto que para que se materialice la libre circulación de bienes es indispensable contar con servicios de transporte que garanticen dicha libre circulación”.²

6.2.9. En materia de principios aplicables al transporte internacional intracomunitario, ha sido igualmente desarrollada por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina en su sentencia emitida dentro del Proceso 02-AI-2020 (Acción de incumplimiento interpuesta por Perú en contra de Bolivia), en los siguientes términos: “La aplicación de los principios de trato nacional, no discriminación y libre competencia busca asegurar que los transportistas nacionales y los transportistas de los otros Países Miembros compitan —en



cada uno de los territorios de dichos países y en el mercado subregional andino— en igualdad de condiciones, de modo que la regulación nacional no establezca a favor de unos, y en contra de otros, una ventaja competitiva artificial que distorsione una libre y leal competencia basada en el esfuerzo empresarial y los méritos: menores precios, mejor calidad, mayor variedad y acceso fácil y rápido.” (Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, 2023, párr. 4.7).

² Sentencia recaída en el Proceso Nro. 05-AI-2021 de 29 de junio de 2023, publicada en la gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena 5237 del 4 de julio de 2023. Pp. 16-24¹¹

- [25] Asimismo, en su escrito de subsanación, la Reclamante aclaró que en su criterio también se habrían vulnerado los incisos h) e i) del artículo 3 del Acuerdo de Cartagena, al sostener que:

“(…) vulnera el artículo 3 del Acuerdo de Cartagena en tanto constituye una medida unilateral que obstaculiza materialmente la aplicación de los mecanismos de integración allí comprometidos.

(…)

En cuanto al literal (h), (...) La Circular, al imponer el cambio obligatorio de tractocamión en frontera exclusivamente para los vehículos ecuatorianos habilitados, introduce una restricción operativa que afecta directamente la prestación del servicio y contradice el compromiso de los Países Miembros de avanzar hacia la liberación del comercio intrasubregional de servicios.

En lo que al literal (i) (...) La Circular actúa en sentido diametralmente opuesto: en lugar de facilitar el tráfico fronterizo, lo obstaculiza mediante la imposición de una carga operativa adicional, no prevista por el ordenamiento comunitario, que afecta exclusivamente a los transportistas ecuatorianos.”¹²

- [26] Del mismo modo, la Reclamante sostiene que la medida es contraria al artículo 3, 14, 15, 16 y 21 de la Decisión 837, porque:

“5.5. La Decisión 837 sobre Transporte Internacional de Mercancías por Carretera es objeto de múltiples violaciones. El artículo 3, que consagra el principio de libre circulación de operadores autorizados, se ve desconocido al imponer restricciones discriminatorias. El artículo 14, que establece la obligación de trato igualitario, se infringe al exigir el cambio de tracto-camión exclusivamente a vehículos ecuatorianos. El artículo 15, que garantiza igualdad de tratamiento legal para el acceso y operación de los servicios, se vulnera al imponer modalidades diferenciadas según la nacionalidad del vehículo. El artículo 16, que asegura el libre tránsito de los vehículos de transporte internacional, se desconoce al imponer un obstáculo injustificado. El artículo 21, norma central sobre modalidades de operación, se interpreta unilateralmente en el sentido de excluir la opción de transporte directo sin cambio de tracto-camión, alterando de facto el ordenamiento comunitario sin competencia para ello.”¹³

- [27] Al respecto, cabe señalar que la Reclamante en su Escrito de Reclamo ha señalado como “violación específica” por parte de la República de Colombia, la proferida a la Decisión 837, en particular, pero no únicamente, a lo establecido en su artículo 21¹⁴, en los siguientes términos:

¹¹ Escrito de Reclamo del 17 de febrero de 2026, páginas 10 y 11.

¹² Escrito de subsanación de Reclamo de 18 de marzo de 2026, páginas 2 y 3.

¹³ Escrito de Reclamo del 17 de febrero de 2026, página 8.

¹⁴ En su intervención oral la Reclamante manifestó lo siguiente “Volviendo a referirnos acerca de la procedencia de la acción de incumplimiento que ha iniciado Ecuador, si bien la República de Colombia sostiene que la República del Ecuador debió acudir previamente al procedimiento de calificación de restricción prevista en la Decisión 425 de la Comunidad Andina, Ecuador considera, en cambio, que el presente caso esto no se trata de una controversia sobre restricciones comerciales,



“6.3.1. La Decisión 837 constituye el marco normativo específico que regula el transporte internacional de mercancías por carretera en el ámbito de la Comunidad Andina. Esta norma fue adoptada con el objetivo de facilitar el comercio intrasubregional mediante el establecimiento de reglas claras, uniformes y no discriminatorias que garanticen la libre circulación de vehículos y mercancías por el territorio de todos los Países Miembros.

6.3.2. El artículo 21 de la Decisión 837 constituye la disposición central que regula las modalidades operativas del transporte internacional. Esta norma establece de manera clara, taxativa e inequívoca que el transporte se efectuará bajo control aduanero mediante dos formas de operación igualmente válidas y de igual rango normativo. La primera modalidad, contemplada en el literal a), es el transporte directo sin cambio del camión o tracto-camión y del remolque o semirremolque. La segunda modalidad, contemplada en el literal b), es el transporte directo con cambio del tracto-camión, sin transbordo de las mercancías.

6.3.3. La interpretación unilateral efectuada por Colombia, según la cual la modalidad del literal b) sería "la única opción disponible" para las operaciones entre Colombia y Ecuador, constituye una flagrante violación del ordenamiento jurídico andino por múltiples razones convergentes. En primer lugar, implica una modificación de facto de la norma comunitaria que solo puede ser realizada mediante los procedimientos establecidos en el Acuerdo de Cartagena para la reforma de las Decisiones de la Comisión. Ningún País Miembro puede, mediante acto unilateral, modificar el alcance, el contenido o los efectos jurídicos de una norma comunitaria.

6.3.4. En igual forma, la interpretación colombiana vacía de contenido el literal a) del artículo 21, tornándolo inaplicable en las relaciones entre Colombia y Ecuador. Esta interpretación vulnera el principio hermenéutico fundamental según el cual las normas jurídicas deben interpretarse de manera que tengan efecto útil y no resulten superfluas o carentes de aplicación. Si el legislador supranacional de la Decisión 837 hubiera querido establecer que el transporte internacional solo puede realizarse mediante cambio de tracto-camión, habrían redactado el artículo en ese sentido. El hecho de que expresamente se contemplen dos modalidades diferentes demuestra inequívocamente la voluntad del legislador comunitario de permitir a los operadores la libre elección entre ambas opciones.

6.3.5. En la misma línea, la imposición unilateral de la modalidad del literal b) con carácter exclusivo y obligatorio constituye una restricción al principio de libertad operativa que debe regir en el transporte internacional de mercancías. El ordenamiento jurídico andino no otorga a los gobiernos nacionales la facultad de imponer una modalidad operativa específica de manera exclusiva, excluyendo las demás modalidades expresamente contempladas en la norma comunitaria. Las opciones de operación deben ser seleccionadas libremente por el prestador del servicio en función de sus necesidades logísticas, comerciales y operativas, y no impuestas unilateralmente por los gobiernos.”¹⁵

- [28] En el escrito de subsanación la Reclamante señaló también que el artículo 17 de la Decisión 837 es parte de las normas identificadas como incumplimiento por parte de la Reclamada en los siguientes términos:

sino que implica la, de nuevo, alteración unilateral del alcance operativo de una decisión comunitaria de la Decisión 837, artículo 21, que además genera una discriminación operativa, afecta al trato nacional, vulnera el artículo 4 del Tratado de creación". Minuto 51:49 de la reunión informativa.

¹⁵ Escrito de Reclamo del 17 de febrero de 2026, páginas 12 y 13.



“La República de Colombia incumplió el artículo 17 de la Decisión 837 al emitir y poner en vigencia la Circular [sic Radicado MT] Nro. 20241010786581 sin haber notificado previamente a la Secretaría General. Esta omisión acarrea una doble consecuencia: por un lado, privó a la Secretaría General de ejercer su función preventiva de control de compatibilidad normativa; y por otro, privó a los demás Países Miembros – en particular a la República del Ecuador– de la posibilidad de formular observaciones o solicitar medidas cautelares antes de que la Circular comenzará a producir efectos restrictivos sobre sus operadores de transporte habilitados.”¹⁶

- [29] Por otro lado, afirma que la medida también contraviene los artículos 6 y 8 de la Decisión 439, en el sentido de que:

“5.6. En el ámbito de los servicios, la Decisión 439 resulta igualmente vulnerada. El artículo 6, que garantiza acceso al mercado para los prestadores de servicios de los Países Miembros, se desconoce al limitar el acceso de los transportistas ecuatorianos en condiciones menos favorables que las otorgadas a los nacionales. El artículo 8, que consagra el principio de trato nacional en materia de servicios, se infringe al imponer requisitos operativos diferenciados según la nacionalidad del prestador.”¹⁷

- [30] Sobre este punto, añadió que Colombia, al no permitir el uso de todas las modalidades de prestación de servicios, está impidiendo el acceso pleno a su mercado, por lo que no se estaría asegurando un trato no menos favorable frente a los servicios y prestadores colombianos.¹⁸

“6.4.1. Adicionalmente, la Decisión 439, en sus artículos 6 y 8, establecen que cada País Miembro debe garantizar a los servicios y prestadores de servicios de los demás Países Miembros, un acceso pleno a su mercado, permitiendo todas las modalidades de prestación de servicios. Además de ello, asegura que dichos servicios y prestadores reciban un trato no menos favorable que el otorgado a los servicios y prestadores nacionales similares. 6.4.2. Lo cual, en los términos del TJCA, significa que este principio implicaría:

“la proscripción de todo tipo de medidas discriminatorias que beneficien los servicios o prestadores de servicios nacionales en relación con los extranjeros. Por cuanto mediante este principio ningún País Miembro podrá adoptar medidas discriminatorias que beneficien a cualquiera de sus sectores de servicios en detrimento de los servicios o prestadores de servicios extranjeros (...).”⁴

6.4.3. Cuestión que, sin duda alguna, no ha sido debidamente sopesada por Colombia, al disponer que se efectúe el control aduanero, únicamente a través de la modalidad (b) del art. 21 de la Decisión 837 direccionada de manera exclusiva para vehículos con placa ecuatoriana, cuando ni desde Ecuador ni de ningún otro país Miembro, se aplican restricciones de control similar.

⁴ Sentencia recaída en el Proceso Nro. 03-AI-2006 de 23 de enero de 2008, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena Nro. 1667 de fecha 30 de octubre de 2008. P. 19”¹⁹

- [31] La Reclamante también señala que se ha infringido el artículo 4 del TCTJCAN, debido a que:

¹⁶ Ver Escrito de subsanación al reclamo de fecha 17 de marzo de 2026, página 7.

¹⁷ Escrito de Reclamo del 17 de febrero de 2026, página 8.

¹⁸ Escrito de Reclamo del 17 de febrero de 2026, página 14.

¹⁹ Escrito de Reclamo del 17 de febrero de 2026, página 14.



“(…) la conducta de Colombia infringe de manera directa el artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (Codificado mediante Decisión 472), que establece la obligación fundamental de los Países Miembros de “adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina” y de “no adoptar ni emplear medida alguna que sea contraria a dichas normas o que de algún modo obstaculice su aplicación”. Al imponer el cambio obligatorio de tracto-camión como única modalidad de operación, Colombia ha incumplido su obligación positiva de garantizar el libre tránsito de los vehículos ecuatorianos y ha transgredido su obligación negativa al adoptar una medida administrativa que obstaculiza de forma deliberada la aplicación de las Decisiones 837 y 439 (…).”²⁰

- [32] Del mismo modo, la República del Ecuador sostiene que las conductas de la República de Colombia son contrarias al principio de Trato Nacional y No Discriminación debido a que:

“6.1.2. La medida denunciada vulnera este principio de manera directa. Impone cargas operativas y económicas exclusivamente a los vehículos con matrícula ecuatoriana, mientras que los de matrícula colombiana, que recorren las mismas rutas y transportan mercancías idénticas, no enfrentarían tales exigencias. Esta diferencia de trato carece de justificación técnica en materia de seguridad vial, control aduanero o protección ambiental, y responde únicamente a una decisión política orientada a proteger al sector transportista colombiano frente a la competencia legítima de operadores ecuatorianos.

6.1.3. El impacto económico es igualmente evidente: los transportistas ecuatorianos soportan un incremento de costos que puede alcanzar entre el diez y el quince por ciento del flete total, mientras que los colombianos no enfrentan cargas adicionales. Esta asimetría no deriva de diferencias en eficiencia o calidad del servicio, sino de una medida administrativa discriminatoria sin fundamento objetivo.”²¹

- [33] Posteriormente, en su escrito de subsanación de 17 de marzo de 2026 la República del Ecuador hace aclaraciones y precisiones complementarias sobre su petitorio, con relación a los artículos 3 y 104 del Acuerdo de Cartagena; 14, 15 y 16 de la Decisión 837; e introduce la mención al artículo 17 de la Decisión 837, los que pasamos a detallar a continuación.
- [34] Respecto al artículo 3 del Acuerdo de Cartagena que “enumera los mecanismos e instrumentos que los Países Miembros se comprometen a emplear para alcanzar los objetivos del proceso de integración subregional andina”, la República del Ecuador manifiesta que en el presente caso se compromete expresamente, entre otros, los literales:

“(…) (h) Programas en el campo de los servicios y la liberación del comercio intrasubregional de servicios; y

(i) La integración física(…)”

“La Circular Nro. 20241010786581, emitida por el Ministerio de Transporte de Colombia el 8 de julio de 2024 (en adelante, “la Circular”), vulnera el

²⁰ Escrito de Reclamo del 17 de febrero de 2026, página 8.

²¹ Escrito de Reclamo del 17 de febrero de 2026, página 8.



artículo 3 del Acuerdo de Cartagena en tanto constituye una medida unilateral que obstaculiza materialmente la aplicación de los mecanismos de integración allí comprometidos. En efecto:

En cuanto al literal (h), el transporte internacional de mercancías por carretera es, en el ordenamiento comunitario andino, el modo de suministro esencial del servicio de transporte en la modalidad de prestación entre los territorios de los Países Miembros, en los términos del artículo 80(a) del propio Acuerdo de Cartagena. La Circular, al imponer el cambio obligatorio de tractocamión en frontera exclusivamente para los vehículos ecuatorianos habilitados, introduce una restricción operativa que afecta directamente la prestación del servicio y contradice el compromiso de los Países Miembros de avanzar hacia la liberación del comercio intrasubregional de servicios.

*En lo que al literal (i) se refiere, el artículo 104 del propio Acuerdo de Cartagena desarrolla el mandato de integración física al establecer que los Países de la Comunidad Andina desarrollarán una acción conjunta para **"facilitar el tráfico fronterizo entre los Países Miembros"**.¹ La Circular actúa en sentido diametralmente opuesto: en lugar de facilitar el tráfico fronterizo, lo obstaculiza mediante la imposición de una carga operativa adicional, no prevista por el ordenamiento comunitario, que afecta exclusivamente a los transportistas ecuatorianos.*

La incompatibilidad de la Circular con el artículo 3 del Acuerdo de Cartagena no es, por tanto, la violación de un principio abstracto, sino el incumplimiento concreto de un compromiso expresamente asumido por los Países Miembros: el de emplear los mecanismos de integración —liberación de servicios e integración física— para alcanzar los objetivos del Acuerdo, absteniéndose de adoptar medidas unilaterales que los tornen inoperantes. Esta interpretación es coherente con el artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, (en Adelante TCTJCAN), que impone a los Países Miembros la obligación de no adoptar ni emplear medida alguna que sea contraria a las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina o que de alguna manera obstaculice su aplicación.

¹ Ver Escrito de Reclamo de fecha 16 de febrero de 2026, presentado ante la Secretaría General de la Comunidad Andina, página 10, numeral 6.2.7.²² (Énfasis de la Reclamante)

[35] En cuanto al artículo 139 del Acuerdo de Cartagena, añadió que:

*"La República del Ecuador aclara que el artículo 139 del Acuerdo de Cartagena fue mencionado en el cuerpo del Escrito de Reclamo FP/04/2026 en calidad de **referencia sistémica**, sin que constituya una norma autónomamente incumplida. En consecuencia, no se incluye en el listado de disposiciones presuntamente infringidas por la Circular colombiana."²³ (Énfasis de la Reclamante)*

[36] De otro lado, respecto al artículo 3 de la Decisión 837:

*"En el presente caso, la Circular vulnera el artículo 3 de la Decisión 837 en tanto impone, de manera unilateral, la obligación de cambio de tractocamión en frontera **exclusivamente para los vehículos habilitados procedentes del Ecuador**, mientras que los vehículos colombianos circulan libremente*

²² Ver escrito de subsanación de fecha 17 de marzo de 2026, páginas 2 y 3.

²³ Ver escrito de subsanación de fecha 17 de marzo de 2026, página 3.



*bajo la modalidad de transporte directo contemplada en el artículo 21(a) de la misma Decisión. Esta diferenciación operativa por razón de la nacionalidad del transportista contraría de manera frontal y simultánea los principios de acceso al mercado descritos en el párrafo precedente. La afectación sobre la competencia es objetiva y cuantificable: la operación de cambio de tractocamión en frontera incrementa los costos operativos del transportista ecuatoriano en un rango estimado entre el 10% y el 15% por operación, deteriorando su posición competitiva en el mercado”.*²⁴

[37] Con relación al artículo 14 de la Decisión 837, se indicó lo siguiente:

*“De manera que, la Circular infringe el artículo 14 al impedir que los operadores ecuatorianos habilitados ejerzan su derecho de prestación del servicio bajo la modalidad de **transporte directo** prevista en el artículo 21(a) de la Decisión 837 — esto es, de forma directa, sin cambio del camión ni del remolque o semirremolque—. Al imponer una carga operativa exclusiva sobre los vehículos ecuatorianos en frontera, la Circular desnaturaliza el derecho reconocido en el artículo 14 y lo vacía de contenido práctico, vaciamiento que el propio Tribunal calificó de incumplimiento de las obligaciones de los Países Miembros en el Proceso 16-AI-2000.”*²⁵

[38] Sobre el artículo 15 de la Decisión 837, la Reclamante señaló que:

*“De ahí que la Circular transgreda el artículo 15 al crear un régimen jurídico asimétrico: los transportistas colombianos que operan en idéntica ruta internacional pueden continuar prestando el servicio bajo la modalidad de transporte directo, mientras que los transportistas ecuatorianos deben efectuar un cambio de tractocamión como condición de ingreso al territorio colombiano. Esta asimetría genera, en la práctica, costos operativos y tiempos de tránsito diferenciados por razón de la nacionalidad del operador. No existe en el ordenamiento jurídico andino ninguna excepción que autorice a un País Miembro a establecer tal diferenciación.”*²⁶

[39] Con respecto al artículo 16 de la Decisión 837, la República del Ecuador sostuvo que:

“La Circular colombiana vulnera esta obligación al imponer a los transportistas ecuatorianos habilitados la exigencia de cambiar el tractocamión en la frontera, mientras que transportistas de terceros países que operan en condiciones similares no enfrentarían tal restricción. De manera que la medida configura un trato menos favorable, contrario al mandato expreso del artículo 16.

(...)

*En consecuencia, la Circular contraviene el artículo 16 de la Decisión 837, al establecer una restricción operativa que implica un trato menos favorable respecto de lo previsto para transportistas de terceros países, vulnerando así el ordenamiento jurídico comunitario.”*²⁷

[40] Asimismo, sobre el artículo 17 de la Decisión 837, la Reclamante indicó que:

“La República de Colombia incumplió el artículo 17 de la Decisión 837 al emitir y poner en vigencia la Circular Nro. 20241010786581 sin haberla

²⁴ Ver escrito de subsanación de fecha 17 de marzo de 2026, páginas 4 y 5.

²⁵ Ver escrito de subsanación de fecha 17 de marzo de 2026, p. 5.

²⁶ Ver escrito de subsanación de fecha 17 de marzo de 2026, p. 6.

²⁷ Ver escrito de subsanación de fecha 17 de marzo de 2026, p. 6 y 7.



notificado previamente a la Secretaría General. Esta omisión acarrea una doble consecuencia: por un lado, privó a la Secretaría General de ejercer su función preventiva de control de compatibilidad normativa; y por otro, privó a los demás Países Miembros —en particular a la República del Ecuador— de la posibilidad de formular observaciones o solicitar medidas cautelares antes de que la Circular comenzara a producir efectos restrictivos sobre sus operadores de transporte habilitados. El incumplimiento del artículo 17 reviste carácter autónomo e independiente respecto de las infracciones sustantivas ya señaladas, pues la conducta omisiva de Colombia en materia de notificación previa constituye, por sí sola, una infracción del ordenamiento jurídico andino.”²⁸

- [41] De otro lado, la Reclamante en su Escrito de Subsanación, respecto a la reiteración de un incumplimiento previamente declarado, sostuvo que:

*“El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, mediante Sentencia de 24 de noviembre de 2000, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, Año [sic] XVII, Nro. 639, de 9 de febrero de 2001 (Proceso 16-AI-2000), adjunta al presente documento, declaró que la República de Colombia había incurrido en incumplimiento del artículo 4 del TCTJCAN y de los artículos 3, 13 y 14 de la Decisión 399 de la Comisión —predecesores normativos directos de los artículos 3, 14 y concordantes de la Decisión 837 hoy vigente—, **por no garantizar las condiciones necesarias para el libre tránsito de los vehículos habilitados y unidades de carga debidamente registrados, procedentes del Ecuador, para el transporte internacional de mercancías por carretera.***

Para arribar a esa declaración, tal como se agregó en los párrafos supra, el Tribunal practicó una inspección judicial en Ipiales el 1 de agosto de 2000, en la que constató directamente que grupos de interesados en la actividad del transporte mantenían una conducta de oposición frontal al libre tránsito, obligando con medidas de fuerza a que las mercancías fuesen desembarcadas de los camiones que las transportaban para ser almacenadas transitoriamente en recintos colombianos, constituyendo ello una práctica incompatible con el ordenamiento jurídico andino, concretada cotidianamente con la anuencia de las autoridades colombianas encargadas de hacer respetar las normas comunitarias.

*La parte dispositiva de la Sentencia, en su numeral PRIMERO, **declaró el incumplimiento de Colombia** respecto de los artículos 3, 13 y 14 de la Decisión 399 y del artículo 4 del TCTJCAN, y en su numeral SEGUNDO, **exhortó al Gobierno colombiano** a regularizar su situación frente al Acuerdo de Cartagena, asumiendo las conductas que hicieran cesar de inmediato el incumplimiento, sin exceder el término previsto en el artículo 27 del TCTJCAN.*

*La Circular Nro. 20241010786581, dictada veinticuatro (24) años después de aquella declaración de incumplimiento, **reproduce materialmente la misma práctica restrictiva que el Tribunal declaró contraria al derecho andino en el año 2000.** La diferencia sustancial es que, en 2024, la restricción ya no opera por la tolerancia estatal respecto de conductas de particulares en frontera, sino a través de un acto administrativo formal emanado del propio Ministerio de Transporte de Colombia, con carácter vinculante y de aplicación generalizada. Esta circunstancia eleva la*

²⁸ Ver escrito de subsanación de fecha 17 de marzo de 2026, página 7.



*gravedad del incumplimiento al nivel de **reiteración deliberada y agravada** de una conducta cuya antijuridicidad fue declarada por el máximo órgano jurisdiccional de la Comunidad Andina.*²⁹

- [42] Asimismo, respecto a la incompatibilidad objetiva e inmediata con el artículo 21(a) de la Decisión 837, señaló lo siguiente:

*“Tal y como se hiciera referencia en el Escrito de Reclamo objeto de la subsanación, el artículo 21(a) de la Decisión 837 consagra como norma **general** del sistema la modalidad de transporte directo: “**de forma directa, sin cambio del camión ni del remolque o semirremolque**”. El transbordo de mercancías, por el contrario, fue regulado por el propio artículo 21 como modalidad de carácter **excepcional**, que requiere acuerdo previo y expreso entre el transportista autorizado y el remitente, constando dicho acuerdo en la Carta de Porte Internacional por Carretera (CPIC). El Tribunal de Justicia, en el Proceso 16-AI-2000, ratificó esta distinción al precisar que el transbordo “es un acuerdo de carácter comercial regido eminentemente por normas de derecho privado [...] que debe ser tenido en cuenta, no como excepción a la regla, sino como la regla general que rige cualquier relación comercial”, descartando la pretensión colombiana de convertirlo en modalidad general de transporte.”*³⁰

- [43] Del mismo modo, con relación a la naturaleza del acto, la Reclamante señala que la circular ministerial tiene carácter vinculante y alcance general:

*“La Circular Nro. 20241010786581 es exactamente el tipo de acto que el Tribunal identificó como contrario al ordenamiento andino: una manifestación formal de voluntad del Estado colombiano —emitida por su Ministerio de Transporte, con carácter vinculante y de aplicación general en todo el territorio nacional— que **introduce activamente una restricción al transporte internacional de vehículos de otro País Miembro**, en directa oposición a los mandatos de la Decisión 837 y a la declaración de incumplimiento que el propio Tribunal emitió en el Proceso de la referencia.”*³¹

- [44] Adicionalmente, con respecto a la persistencia deliberada de la conducta, la Reclamante manifestó que:

*“La República de Colombia ha mantenido la Circular vigente y en aplicación desde el 8 de julio de 2024, a pesar de las objeciones formales planteadas por la República del Ecuador a través de los canales diplomáticos bilaterales, de las gestiones realizadas ante la SGCAN y del inicio del presente procedimiento. La persistencia en la conducta restrictiva durante más de un (1) año desde su entrada en vigor evidencia que Colombia conoce la incompatibilidad de la medida con el ordenamiento jurídico andino y ha decidido mantenerla de manera deliberada, desatendiendo tanto los pronunciamientos anteriores del Tribunal como las vías de solución comunitaria activadas por Ecuador.”*³²

- [45] Que, el artículo 24 de la Decisión 623 dispone que se considerará flagrante un incumplimiento cuando éste sea evidente, en casos tales como la reiteración de un incumplimiento por parte de un País Miembro, previamente declarado por el Tribunal de Justicia, incluso cuando éste continúe mediante instrumentos formalmente distintos, o

²⁹ Ver escrito de subsanación de fecha 17 de marzo de 2026, p. 8 y 9.

³⁰ Ver escrito de subsanación de fecha 17 de marzo de 2026, página 9.

³¹ Ver escrito de subsanación de fecha 17 de marzo de 2026, página 10.

³² Ver escrito de subsanación de fecha 17 de marzo de 2026, página 10.



cuando el incumplimiento recaiga sobre aspectos sustantivos sobre los cuales el Tribunal de Justicia se hubiere pronunciado con anterioridad.

- [46] En ese sentido, la Reclamante señala que, en el presente caso, la República de Colombia estaría incurriendo en el mismo incumplimiento materia del pronunciamiento de la Sentencia del Proceso 16-AI-2000, pero a través de un instrumento formalmente distinto, vale decir el Radicado TM No. 20241010786581 de fecha del 8 de julio de 2024, que estaría reproduciendo materialmente la misma práctica restrictiva que el Tribunal declaró contraria al derecho andino en el año 2000.

5.2. Argumentos de la Reclamada

5.2.1. Excepciones previas

- [47] La República de Colombia incluyó en su escrito de contestación un acápite titulado “excepciones previas”, el cual se detalla a continuación:

a) Proceso pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto, en razón del procedimiento sumario por desacato a la sentencia del TJCAN en el Proceso 16-AI-2000 (artículo 61.7 Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, en adelante, ETJCAN)

- [48] La Reclamada argumenta que, en un segundo proceso sumario de desacato ante el TJCAN, actualmente abierto, se viene evaluando el Radicado MT No. 20241010786581, objeto de análisis en la presente acción de incumplimiento.³³
- [49] En ese sentido, señala que hay una similitud en ambos procesos, vale decir, entre el FP-04-2026 de la SGCAN, y la AI-16-2000 del TJCAN, respecto al hecho, las partes y el fundamento.³⁴

“[24]. De esta manera, el respeto por el principio non bis in ídem, entendido como límite del poder del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, vincula a todos sus órganos, como es la SGCAN y el TJCA, impidiéndoles iniciar más de una investigación, adelantar más de un proceso, o imponer más de una sanción, bajo los mismos supuestos de hecho.”³⁵

“[27]. Los requisitos señalados por la SGCAN para la existencia del principio non bis in ídem, el cual se concreta en el ordenamiento comunitario a través de la excepción previa de proceso pendiente entre las mismas partes (persona) y sobre el mismo asunto (hecho y fundamentos) se cumplen tanto en el presente reclamo en fase prejudicial FP/04/2026 como en el segundo procedimiento sumario por desacato a la sentencia del 24 de noviembre de 2000 del Proceso 16-AI-2000.”³⁶

- [50] Con respecto a la participación de las partes en el proceso, sostuvo que:

“[31]. En razón del procedimiento iniciado por la República del Ecuador, y de conformidad con el artículo 65 de la D.A. 425 (artículo vigente para la época), la SGCAN emitió la Resolución No. 291 del 24 de septiembre de 1999, que contiene el Dictamen 39-99 de

³³ Escrito de contestación de Reclamo de 15 de mayo de 2026, página 8.

³⁴ Escrito de contestación de Reclamo de 15 de mayo de 2026, página 13.

³⁵ Escrito de contestación de Reclamo de 15 de mayo de 2026, página 12.

³⁶ Escrito de contestación de Reclamo de 15 de mayo de 2026, página 13.



- incumplimiento del artículo 4 del TCTJCA y de la Decisión 399 (norma andina sobre transporte internacional de carga) en contra de la República de Colombia. Reclamo necesario para acudir ante el TJCA en la acción de incumplimiento.*
- [32]. *Asimismo, la República del Ecuador intervino activamente ante el TJCA cuando este inició el primer procedimiento sumario por desacato de la sentencia en el marco de esta acción de incumplimiento. Ello se evidencia en las comunicaciones del 14 de octubre de 2011, a través de la cual la República del Ecuador solicitó al TJCA requerir a la República de Colombia respecto del informe de cumplimiento a la sentencia; y del 16 de febrero de 2012, en la cual informó que la República de Colombia persistía en el incumplimiento, luego de que el TJCA le diera traslado del informe presentado por Colombia. Ambas comunicaciones tuvieron como fin evitar el levantamiento de las sanciones impuestas en contra de Colombia¹⁷.*
- [33]. *Actualmente, la República de Colombia se encuentra en calidad de demandada en un segundo procedimiento sumario por desacato de la sentencia del 24 de noviembre de 2000 en el marco del Proceso 16-AI-2000. Proceso que se encuentra en indagación preliminar y que, si bien no fue iniciado por la República del Ecuador, tiene como medida objeto de estudio el Oficio [sic Radicado MT] No. 20241010786581 y es solicitado por ANDINATIC en representación de su gremio transportista.*
- [34]. *Precisamente, en el actual reclamo radicado por la República del Ecuador (FP 04-2026), se observa que, en el numeral 2.7 de la sección correspondiente al marco de antecedentes, este país reconoció que tenía conocimiento del segundo procedimiento sumario adelantado por ANDINATIC.*
- [35]. *A su vez, se puede observar cómo en el mismo documento de reclamo, la República del Ecuador reconoció que, previo al inicio de la fase prejudicial en este asunto, solicitó a la SGCAN mediante oficio del 17 de septiembre de 2024, el inicio de consultas para evaluar la compatibilidad de la medida colombiana con el ordenamiento jurídico andino. El 18 de octubre de 2024, la SGCAN dio traslado a Colombia de la preocupación del Ecuador. Frente a dicha solicitud, la República de Colombia, el 19 de mayo de 2025, solicitó que debido a la existencia del segundo procedimiento sumario en curso, se suspendiera el examen de la medida adoptada¹⁸.*
- (...)
- [37]. *En ese sentido, para la República de Colombia, es claro que en el presente reclamo se cumple con el requisito de identidad de persona, toda vez que el País Miembro de la CAN contra quien se solicita la declaración de incumplimiento/desacato es la República de Colombia. Es evidente que el sujeto que se busca sancionar es el mismo tanto en la fase prejudicial de la acción de incumplimiento FP/04/2026 como en el segundo proceso sumario por desacato a la sentencia en el marco del proceso 16-AI-2000.*
- [38]. *Aun cuando Colombia considera que tan solo con cumplir con la identidad del sujeto demandado es suficiente, en el presente caso se cumple con la identidad de ambas partes tanto en el reclamo en fase prejudicial FP/04/2026 como en el segundo procedimiento sumario por desacato a la sentencia en el marco del Proceso 16-AI-2000.*

¹⁷ Las comunicaciones se pueden evidenciar en los incisos 4 y 10 de los Vistos de la providencia del 21 de marzo de 2012 del TJCA (páginas 1 y 2), a través de la cual se levantaron las sanciones impuestas a la República de Colombia. Ver: Prueba 3.



¹⁸ Páginas 1-3 del reclamo radicado el 17 de febrero de 2026, numerales 2.1, 2.3 y 2.6.³⁷

[51] En relación con la materia del presente proceso, la Reclamada sostuvo lo siguiente:

- [41]. *Como se observa (...), la medida cuestionada para ambos procesos corresponde al Oficio [sic Radicado MT] No. 20241010786581 del 8 de julio de 2024, emitido por el Ministerio de Transporte y dirigido a la Directora de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional de Colombia.*
- [42]. *Igualmente, las normas que se consideran incumplidas coinciden respecto del artículo 4 del TCTJCA y de los artículos 3, 14, 21 de la D.A. 837.*
- [43]. *Si bien la sentencia del 24 de noviembre de 2000 proferida por el TJCA en el Proceso 16-AI-2000 declaró el incumplimiento de la D.A. 399, dicha norma fue sustituida por la D.A. 837, y los artículos demandados fueron replicados integralmente en la nueva Decisión, conservando la misma numeración.*
- [44]. *Los cargos alegados por la República del Ecuador correspondiente a la libre circulación o libertad de operación, trato igualitario o trato nacional, y libre tránsito se encuentran todos cobijados por los principios del artículo 3 de la D.A. 837, de manera que si bien la norma pueda variar respecto de uno a otro caso, el fundamento de la vulneración se mantiene en esencia en ambos procesos y no hay argumentos nuevos en ese sentido.*
- [45]. *De otra parte, esta identidad en el asunto de ambos procesos igualmente se hace evidente con el escrito de subsanación de la República del Ecuador presentado el 18 de marzo de 2026, cuando aclara que la flagrancia se predica respecto de la reiteración al incumplimiento previamente declarado a través de la Sentencia del Proceso 16-AI-2000:*

“III.1. Reiteración de un incumplimiento previamente declarado: Sentencia del Proceso 16-AI-2000 (...)

*La Circular [sic Radicado MT] Nro. 20241010786581, dictada veinticuatro (24) años después de aquella declaración de incumplimiento, **reproduce materialmente la misma práctica restrictiva que el Tribunal declaró contraria al derecho andino en el año 2000.** La diferencia sustancial es que, en 2024, la restricción ya no opera por la tolerancia estatal respecto de conductas de particulares en frontera, sino a través de un acto administrativo formal emanado del propio Ministerio de Transporte de Colombia, con carácter vinculante y de aplicación generalizada. Esta circunstancia eleva la gravedad del incumplimiento al nivel de **reiteración deliberada y agravada** de una conducta cuya antijuridicidad fue declarada por el máximo órgano jurisdiccional de la Comunidad Andina”²⁰.*

- [46]. *En razón de lo anterior, se puede afirmar que en ambos casos se trata del mismo asunto, pues existe identidad en el motivo del*

³⁷ Escrito de contestación de Reclamo de 15 de mayo de 2026, páginas 15 a 17.



incumplimiento. Igualmente, en el presente caso, el bien jurídico tutelado a proteger en el marco de ambos procesos (FP-04-2026/segundo sumario desacato) es el mismo: el marco de servicio de transporte internacional de mercancías por carretera (antigua Decisión 399 / actual Decisión 837).

²⁰ Página 8 y 9 de la subsanación al reclamo, radicado el 18 de marzo de 2026.³⁸ (Énfasis del texto)

- [52] Por último, en este acápite, la Reclamada afirma que la Reclamante en su escrito de subsanación hizo referencia a que, de admitir el reclamo y emitir un pronunciamiento por parte de la SGCAN, se correría el “riesgo inminente” de que el TJCAN en fase judicial, se encuentre incurso en un vicio insubsanable de prejuzgamiento, por haberse juzgado la misma medida objeto de análisis en el procedimiento sumario de desacato que sigue abierto en el Proceso 16-AI-2000.³⁹

b) Falta de objeto de la demanda (artículo 61.12 del ETJCAN)

- [53] La Reclamada sostiene que la República del Ecuador incurre en error al invocar en el presente caso los artículos 72 y 73 del Acuerdo de Cartagena:

“[49]. En el escrito del reclamo, la República del Ecuador invoca como norma incumplida por la medida colombiana los artículos 72 y 73 del AC. Sin embargo, dichos artículos no son predicables respecto del comercio de servicios, ya que, como bien lo señala el artículo 72, ese programa de liberación se refiere únicamente a los bienes, (...)”⁴⁰

- [54] En virtud de lo anterior, afirma que las Decisiones 439 y 837 regulan exclusivamente el comercio de servicios, mas no de bienes⁴¹, razón por la cual no podrían ser tomados en cuenta al analizar si hubo o no incumplimiento, al ser un caso sobre transporte internacional de mercancías por carretera.

“[50]. El programa de liberalización de servicios en la CAN, conforme lo señala Capítulo VII del AC (artículos 79²² y 80²³), se encuentra regulado de manera exclusiva a través de la Decisión 439, la cual específicamente en su título señala que comprende el “Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina”. (...)

[52]. Por su parte, el artículo 5 de la referida Decisión establece que: “Los sectores o subsectores de servicios sometidos a Decisiones sectoriales existentes a la fecha de entrada en vigencia de la presente Decisión o sus modificatorias, se regulan por las normas contenidas en tales Decisiones. Respecto de dichos sectores y subsectores, las normas previstas en el presente Marco General se aplicarán supletoriamente”²⁵.

[53]. En sintonía de lo anterior, la norma que regula el servicio de transporte internacional de mercancías por carretera corresponde a la Decisión 837, cuyo artículo 2 señala que: “La presente Decisión establece las condiciones para la prestación del servicio de transporte internacional de mercancías por carretera entre los Países

³⁸ Escrito de contestación de Reclamo de 15 de mayo de 2026, páginas 19 y 20.

³⁹ Escrito de contestación de Reclamo de 15 de mayo de 2026, páginas 20 y 21.

⁴⁰ Escrito de contestación de Reclamo de 15 de mayo de 2026, página 21.

⁴¹ Escrito de contestación de Reclamo de 15 de mayo de 2026, páginas 21 y 22.



Miembros de la Comunidad Andina, con el objeto de liberalizar su oferta”²⁶.

[54]. *De lo anterior se desprende que la norma específica o sectorial aplicable al servicio de transporte internacional de mercancías es la Decisión 837, la norma general es la Decisión 439 y la norma de orden primario corresponde a los artículos 79 y 80 del AC (Capítulo VII).*

²² Acuerdo de Cartagena. Artículo 79.- “La Comisión de la Comunidad Andina, a propuesta de la Secretaría General, aprobará un marco general de principios y normas para lograr la liberación del comercio intrasubregional de los servicios”.

²³ Ibidem. Artículo 80.- “El marco general previsto en el artículo anterior se aplicará al comercio de servicios suministrado a través de los siguientes modos de prestación: a) Desde el territorio de un País Miembro al territorio de otro País Miembro; b) En el territorio de un País Miembro a un consumidor de otro País Miembro; c) Por conducto de la presencia comercial de empresas prestadoras de servicios de un País Miembro en el territorio de otro País Miembro; y, d) Por personas naturales de un País Miembro en el territorio de otro País Miembro”.

²⁵ Ibidem. Artículo 5.”

[55] En ese sentido, afirma la República de Colombia que la parte Reclamante incurre en un error de subsunción jurídica al estructurar su pretensión sobre los artículos 72 y 73 del Acuerdo de Cartagena, relativos al Programa de Liberación de Bienes, toda vez que los hechos controvertidos se circunscriben exclusivamente a la prestación del servicio de transporte internacional de carga; por consiguiente, al omitir la aplicación de los artículos 79 y 80 del Capítulo VII del Acuerdo Fundacional, la reclamación carece de correspondencia fáctica y normativa, deviniendo en improcedente respecto a las normas andinas invocadas.

c) Indebida⁴² naturaleza de la acción (artículo 61.11 del ETJCAN)

[56] La Reclamada sostiene que la Acción de Incumplimiento no es el mecanismo idóneo para interponer un reclamo por incumplimiento por restricción en el marco del Programa de Liberación, reconocido en los artículos 72 y 73 del Acuerdo de Cartagena.

[57] Al respecto, sostiene que:

“[58]. Para la República de Colombia es claro que existe un procedimiento de calificación de restricción al comercio intrasubregional, y en ese sentido, toda solicitud para la determinación de un posible incumplimiento, que consista en la aplicación de una restricción al comercio de bienes, debe haber agotado el trámite previo de calificación de restricción consagrado en los artículos 46 y siguientes de la D.A. 425.”⁴³

d) Falta de requisitos formales de la demanda (artículo 61.5 del ETJCAN)

[58] Al respecto, la República de Colombia solicita se inadmita el Reclamo sobre el literal d) del artículo 3 del Acuerdo de Cartagena, en tanto no fue invocado por la Reclamante.

5.2.2. Argumentos de fondo

[59] La Reclamada sostiene que la medida materia de reclamo fue expedida en aplicación de la excepción reconocida en la Decisión 439, por lo que se encontraría en consonancia con lo dispuesto en los artículos 3 y 104 del Acuerdo de Cartagena; 4 del TCTJCAN; 3, 14, 15, 16, 17 y 21 de la Decisión 837; y 6 y 8 de la Decisión 439.

⁴² Conforme a lo señalado en su Escrito de Contestación, la República de Colombia plantea esta “excepción de manera subsidiaria a la anterior (literal b)”, referida a la falta de objeto de la demanda (artículo 61.12 ETCAN).

⁴³ Escrito de contestación de Reclamo de 15 de mayo de 2026, página 23.



- [60] Añade que la medida cumple con lo dispuesto en el artículo 21 de la Decisión 837, pues en su opinión esta tendría un carácter disyuntivo, por lo que sería suficiente garantizar cualquiera de las dos modalidades de transporte internacional de mercancías por carretera para cumplir con el marco jurídico comunitario.

5.2.2.1. Respecto de la excepción reconocida en el artículo 11 de la Decisión 439

- [61] La Reclamada señala que, de conformidad con el artículo 5 de la Decisión 439, esta es de aplicación supletoria a la Decisión 837, debido a que establece lo siguiente:

*“Artículo 5.- Los sectores o subsectores de servicios sometidos a Decisiones sectoriales existentes a la fecha de entrada en vigencia de la presente Decisión o sus modificatorias, se regulan por las normas contenidas en tales Decisiones. Respecto de dichos sectores y subsectores, **las normas previstas en el presente Marco General se aplicarán supletoriamente**”⁴⁴
(Énfasis de la Reclamada)*

- [62] Añade que, *“dado que la Decisión 837 constituye la regulación sectorial aplicable al transporte internacional de mercancías por carretera, pero no contempla un catálogo propio de excepciones al cumplimiento de sus mandatos, se activa la aplicación complementaria del régimen general de servicios.”*⁴⁵

- [63] En este marco, la Reclamada sostiene que la medida se ampara en el artículo 11 de la Decisión 439, que establece excepciones en materia de comercio de servicios, entre ellas la de preservar el orden público.

*“[72]. Este marco de excepciones en materia de comercio de servicios responde a la necesidad por parte de los Estados Miembros de contar con un espacio regulatorio (policy space) para proteger ciertos intereses que consideran superiores, lo cual lleva implícito la existencia de un margen de apreciación para identificar los elementos que integran tales intereses.”*⁴⁶

- [64] En este orden de ideas, de acuerdo con lo señalado por la Reclamada la medida es una de orden público, siendo su objetivo primordial evitar la alteración social y asegurar la prestación continua del servicio público de transporte, siendo su finalidad el *“Control operativo para evitar la alteración social y de la prestación del servicio público de transporte”*⁴⁷.

- [65] Al respecto, la Reclamada manifiesta que:

“(…) la exigencia de la operación directa con cambio de tracto-camión, prevista en el literal b) del artículo 21 de la Decisión 837, no obedece a un fin restrictivo per se, sino a la apremiante necesidad estatal de mitigar tensiones sociales y conjurar inminentes “alteraciones colectivas” y la “perturbación del orden público en la zona de frontera”.

[80]. Al advertir un riesgo real de paralización mediante “interrupciones de los servicios de transporte” que afectarían gravemente a la comunidad y al comercio binacional, el Estado colombiano se vio en

⁴⁴ Escrito de contestación de Reclamo de 15 de mayo de 2026, página 25.

⁴⁵ Ibid. Loc. Cit.

⁴⁶ Escrito de contestación de Reclamo de 15 de mayo de 2026, página 27.

⁴⁷ Escrito de contestación de Reclamo de 15 de mayo de 2026, página 29, pie de página 32 sobre el Oficio No. 20241010786581 del 08 de julio de 2024, del Ministerio de Transporte.



la obligación de adoptar una medida de choque, idónea y urgente, plenamente amparada en la causal de excepción para "preservar el orden público" consagrada en el artículo 11, numeral 1, de la Decisión 439.”⁴⁸

- [66] Asimismo, señala que estas medidas excepcionales son aplicables siempre que se cumpla la prueba de necesidad al que ha hecho referencia el Honorable Tribunal andino en reiterada jurisprudencia, entre ellas, su sentencia del Proceso 03-AI-2006:

*“[74]. Como se ve, el TJCA reconoce la preservación del orden público como un valor superior susceptible de ser protegido mediante la excepción consagrada en el literal 1 del artículo 11 de la Decisión 439, para lo cual es imperativo acreditar que la medida adoptada para tal efecto sea **necesaria, proporcional, no proteccionista y no discriminatoria.**” (Énfasis del texto)*

- [67] En ese orden de ideas, la Reclamada sostiene que la medida cumpliría con la referida prueba de necesidad por las siguientes razones:

- **Es proporcional:** *“el Oficio [sic Radicado MT No.] 20241010786581 responde a la necesidad objetiva de prevenir alteraciones de la seguridad y la convivencia en la zona de frontera. El Ministerio de Transporte identificó técnicamente que las condiciones operativas inequitativas generaban tensiones con el potencial de derivar en "alteraciones colectivas con importantes impactos económicos y sociales, acompañados de interrupciones de los servicios de transporte”⁴⁹. Manifiesta que “la autoridad colombiana garantizó que el flujo comercial continúe activo bajo una modalidad de transporte directo legalmente reconocida por la Comunidad Andina (a través del literal b del artículo 21 de la Decisión 837). Al canalizar el transporte mediante esta alternativa lícita, el Estado intervino estrictamente lo necesario para organizar la logística fronteriza y apaciguar el descontento social, empleando el mecanismo menos lesivo posible para el comercio subregional y acreditando así la plena proporcionalidad de su actuación.”⁵⁰*
- **No es proteccionista:** *el Radicado MT No. 20241010786581 “no busca excluir a los transportistas ecuatorianos de la prestación del servicio ni asegurar cuotas de mercado a favor de los operadores colombianos. Tal como se expresa en el objeto mismo del acto administrativo, el propósito de la medida es establecer un “Control operativo para evitar la alteración social y de la prestación del servicio público de transporte”⁵¹. Al respecto, señala la Reclamada que la exigencia de canalizar las operaciones a través de la modalidad con tracto-camión responde a la urgencia desactivar tensiones sociales originadas por “las ventajas significativas de los costos del transporte”⁵².*
- **No es discriminatoria:** *señala la Reclamada que si bien las instrucciones operativas impartidas en la medida se especifican en las operaciones de transporte de mercancías entre las Repúblicas de Colombia y Ecuador, ello se debe a que en este corredor logístico “La amenaza inminente al orden público se deriva de una coyuntura específica de “asimetría y ventaja significativa de los costos del transporte” que se presenta exclusivamente en ese paso fronterizo,*

⁴⁸ Escrito de contestación de Reclamo de 15 de mayo de 2026, página 31.

⁴⁹ Escrito de contestación de Reclamo de 15 de mayo de 2026, página 32.

⁵⁰ Ibid. Loc. Cit.

⁵¹ Escrito de contestación de Reclamo de 15 de mayo de 2026, página 33.

⁵² Ibid. Loc. Cit.



siendo este el factor exacto que genera las "tensiones" y el riesgo de "alteraciones colectivas"⁵³.

- **Necesidad:** La Reclamada señaló que "se evidencia que la exigencia de la operación directa con cambio de tracto-camión, prevista en el literal b) del artículo 21 de la Decisión 837, no obedece a un fin restrictivo per se, sino a la apremiante necesidad estatal de mitigar tensiones sociales y conjurar inminentes "alteraciones colectivas" y la "perturbación del orden público en la zona de frontera".⁵⁴ Asimismo, en el escrito de contestación de la Reclamada sostuvo que "el Oficio 20241010786581 responde a la necesidad objetiva de prevenir alteraciones de la seguridad y la convivencia en la zona de frontera. El Ministerio de Transporte identificó técnicamente que las condiciones operativas inequitativas generaban tensiones con el potencial de derivar en "alteraciones colectivas con importantes impactos económicos y sociales, acompañados de interrupciones de los servicios de transporte".⁵⁵

- [68] También la Reclamada indicó que "al ordenar que el transporte se realice mediante la modalidad directa con cambio de tracto-camión, la autoridad competente neutralizó la fricción operativa, previno la interrupción del servicio y evitó la perturbación del orden público. Se demuestra así que la medida cumple con el criterio de necesidad, al ser la alternativa idónea para proteger el interés general sin suspender el flujo comercial binacional."⁵⁶
- [69] Por las consideraciones expuestas, la Reclamada considera que la medida cuestionada se encontraría plenamente amparada por la excepción de preservación de orden público-prevista en el artículo 11 de la Decisión 439⁵⁷.

5.2.2.2. Respecto de los artículos 3, 14, 15, 16 y 21 de la Decisión 837

- [70] Con relación a la Decisión 837 que regula el transporte terrestre de mercancías en la subregión andina, señala la Reclamada, que la medida comprendida en el Radicado MT No. 20241010786581 "constituye un ejercicio legítimo, necesario y proporcional de la excepción para la preservación del orden público (consagrada en el artículo 11 de la Decisión 439), resulta materialmente imposible que dicha medida configure una vulneración de los artículos 3, 14, 15, 16 y 21"⁵⁸.
- [71] Asimismo, la República de Colombia señala que las excepciones válidamente invocadas operan como una garantía del sistema para armonizar los principios de acceso a mercado, libre tránsito, trato nacional y no discriminación con la obligación irrenunciable del Estado de proteger sus intereses superiores.
- [72] Cabe señalar que, al referirse al artículo 21 de la Decisión 837, la Reclamada manifiesta que, "al exigir que las operaciones se canalicen a través de la forma operativa del literal b) del artículo 21 —modalidad legalmente dispuesta por la propia normativa andina— con el fin de conjurar una crisis social inminente, la República de Colombia no está inaplicando ni violando los principios de la Decisión 837, sino que está actuando en estricto y cabal cumplimiento del ordenamiento jurídico comunitario, haciendo uso de

⁵³ Ibid. Loc. Cit.

⁵⁴ Escrito de contestación de Reclamo de 15 de mayo de 2026, página 31.

⁵⁵ Escrito de contestación de Reclamo de 15 de mayo de 2026, página 31.

⁵⁶ Escrito de contestación de Reclamo de 15 de mayo de 2026, página 32.

⁵⁷ Escrito de contestación de Reclamo de 15 de mayo de 2026, página 35.

⁵⁸ Escrito de contestación de Reclamo de 15 de mayo de 2026, página 36.



los mecanismos de salvaguarda y de las alternativas operativas que este mismo le confiere”⁵⁹.

5.2.2.3. Respecto de los artículos 6 y 8 de la Decisión 439

- [73] La Reclamada fundamenta su defensa en la lectura conjunta de los artículos 6, 8 y 11 de la Decisión 439, desarrollada en la contestación, la cual demostraría, en su opinión, que la medida cuestionada no vulnera el ordenamiento jurídico comunitario:

“[112]. El propio artículo 11 establece de manera inequívoca que su régimen de excepciones opera “Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente Marco General”⁴¹. Esta formulación normativa reconoce expresamente que los compromisos de acceso a mercados (artículo 6) y trato nacional (artículo 8) no revisten un carácter absoluto, sino que deben ceder frente a la necesidad imperiosa de los Estados de proteger sus intereses superiores. Por lo tanto, al haber adoptado las medidas del Oficio [sic Radicado MT No.] 20241010786581 para neutralizar tensiones operativas y evitar paros en la frontera, la República de Colombia no está vulnerando arbitrariamente las garantías comerciales de los transportistas ecuatorianos, sino ejerciendo una prerrogativa de salvaguarda explícitamente concebida y amparada por la propia Decisión 439.

[113]. Por lo anterior, la República de Colombia cumple con los compromisos dispuestos por los artículos 6 y 8 de la Decisión 439.”⁶⁰

5.2.2.4. Respecto del artículo 3 del Acuerdo de Cartagena

- [74] La Reclamada sostiene que el literal h) del artículo 3 del Acuerdo de Cartagena, que establece como objetivo los programas en el campo de los servicios y la liberalización del comercio de servicios, contiene un compromiso programático:

“[115]. Como se puede observar, el literal h) del artículo 3 del Acuerdo de Cartagena se configura como una directriz de carácter meramente programático. Esto significa que traza una meta fundamental para la integración de la Comunidad Andina, pero no consagra obligaciones de aplicación directa o automática (self executing). Por lo tanto, el objetivo de liberalizar el comercio intrasubregional de servicios no es jurídicamente exigible por sí solo; pues requiere imperativamente de la expedición de “compromisos duros” mediante el derecho comunitario derivado. Son las normas de carácter secundario — como las Decisiones emitidas por la Comisión de la CAN— las que verdaderamente aterrizan esta aspiración y la dotan de operatividad, mecanismos de cumplimiento y fuerza vinculante para los Estados parte.

[116]. Como consecuencia de lo anterior, **no se puede evaluar en el vacío el cumplimiento del artículo 3, literal h) del AC. Su acatamiento está indisolublemente ligado a la observancia de las reglas específicas que reglamentan dicho mercado de servicios. Para este escenario particular, el análisis debe centrarse en la Decisión 439 (marco general sobre el comercio de servicios) y la Decisión 837 (que regula operativamente el servicio de transporte internacional de mercancías).**

⁵⁹ Ibid. Loc. Cit.

⁶⁰ Escrito de contestación de Reclamo de 15 de mayo de 2026, página 37.



[117]. *En este contexto, la decisión del Estado colombiano de habilitar el transporte internacional de carga entre Colombia y Ecuador de manera exclusiva bajo la figura de cambio de tractocamión — amparándose en el literal b) del artículo 21 de la Decisión 837— responde a una finalidad legítima: la salvaguarda del orden público. Puesto que esta determinación encuentra respaldo explícito en la excepción contemplada en el artículo 11, numeral 1, de la Decisión 439, la medida es plenamente lícita frente a la Decisión 837.*⁶¹ (Énfasis fuera del texto)

- [75] En ese marco, la Reclamada considera que no se estaría incurriendo en incumplimiento del ordenamiento jurídico andino.

5.2.2.5. Respecto del artículo 104 del Acuerdo de Cartagena

- [76] La Reclamada sostiene que el artículo 104 del Acuerdo de Cartagena presenta una naturaleza programática, similar al artículo 3 del tratado fundacional, mas no establece una regla de conducta auto-ejecutable, exigible por sí sola. *“En consecuencia, la efectividad y el cumplimiento de este mandato están estrictamente supeditados a la adopción de compromisos “duros” o específicos, los cuales deben ser materializados a través de otras normativas del propio Acuerdo o, de manera predominante, mediante la legislación comunitaria de orden secundario. Es precisamente a través de estas normas derivadas —como las Decisiones de la Comisión y las Resoluciones de la Secretaría General de la CAN en materia de transporte, aduanas e infraestructura— donde la aspiración de ejercer una “acción conjunta” adquiere verdadera operatividad (...) De lo anterior se desprende que el cumplimiento del artículo 104 del Acuerdo de Cartagena dependerá de la observancia del compromiso concreto y específico que aterrice u operativice su contenido, como lo es, para este caso particular, la Decisión 837 relativa al transporte internacional de mercancías.*⁶²

5.2.2.6. Respecto del artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina

- [77] La Reclamada señaló en su escrito de contestación que *“se tiene que la medida adoptada por la República de Colombia, consistente en permitir el transporte internacional de mercancías por carretera entre Colombia y Ecuador únicamente bajo la modalidad de cambio de tracto-camión dispuesta en el literal b) del artículo 21 de la Decisión 837, fue adoptada con el objetivo de proteger el orden público al amparo de la excepción consagrada en el literal 1 del artículo 11 de la Decisión 439”*.⁶³

5.2.2.7. La medida se ajusta a las modalidades de transporte de artículo 21 de la Decisión 837 (argumento subsidiario)

- [78] La Reclamada añade como argumento subsidiario a lo señalado en el acápite anterior referido a que el Radicado MT No. 20241010786581, que éste fue adoptado al amparo de las excepciones establecidas en el artículo 11 de la Decisión 439, en tanto persigue preservar el orden público, y que lo dispuesto en el artículo 21 de la Decisión 837 tiene alcance disyuntivo. En este orden de ideas, señala:

“[130]. Una interpretación gramatical y lógica de la norma evidencia que el uso expreso y deliberado de la conjunción “o” al final del literal a) otorga a la disposición un carácter inequívocamente disyuntivo y

⁶¹ Escrito de contestación de Reclamo de 15 de mayo de 2026, página 38.

⁶² Escrito de contestación de Reclamo de 15 de mayo de 2026, página 39.

⁶³ Escrito de contestación de Reclamo de 15 de mayo de 2026, página 41.



alternativo. El ordenamiento comunitario andino no exige la concurrencia ni la habilitación simultánea de ambas modalidades para que se entienda garantizado el transporte internacional de mercancías por carretera. Por el contrario, en la medida en que un País Miembro permita la realización del transporte mediante una de las dos formas operativas expresamente contempladas —en este caso, la operación directa con cambio del tracto-camión consagrada en el literal b)—, se da cabal cumplimiento al marco normativo.

[131]. Esta naturaleza disyuntiva no obedece a un accidente de redacción, sino a una condición estructural y sistemática del régimen andino de servicio de transporte internacional de mercancías que ha sido conservada a lo largo de más de 30 años de evolución normativa. La facultad de los Países Miembros de habilitar formas operativas alternativas quedó sentada por primera vez desde la Decisión 257 de 1989, la cual en su artículo 6 señalaba inequívocamente la potestad de elegir entre las opciones:

“Artículo 6.- Los Países Miembros, por intermedio del Organismo Nacional Competente, cuando corresponda, permitirán cualquiera de las siguientes modalidades para el Transporte Internacional de Mercancías por Carretera: a) Transporte directo, sin cambio de vehículo; b) Transporte directo sin transbordo de las mercancías, con cambio de la unidad de tracción; y c) Con transbordo de las mercancías”⁴⁸. (NFT).

[132]. Posteriormente, el artículo 21 de la Decisión 399 de 1997, norma que reemplazó a la Decisión 257, mantuvo intacto este espíritu al incorporar la conjunción disyuntiva para las dos modalidades directas:

“ARTÍCULO 21.- El transporte internacional de mercancías por carretera se efectuará mediante las siguientes formas de operación: a) Directo, sin cambio del camión o tracto-camión y del remolque o semirremolque; o, b) Directo, con cambio del tracto-camión, sin transbordo de las mercancías. El transbordo de las mercancías se efectuará sólo cuando lo acuerden expresamente el transportista autorizado y el remitente, lo cual deberá constar en la CPIC”⁴⁹. (NFT).

[133]. Esta condición, como se evidenció, fue replicada de manera idéntica por la hoy vigente Decisión 837. Exigir, como pretende la República del Ecuador, que la modalidad del literal a) sea obligatoria y de forzosa admisión en toda circunstancia, equivale a vaciar de contenido la voluntad del legislador comunitario sostenida por más de tres décadas.

⁴⁷ Decisión 837 de 2019. Op. Cit., https://sice.oas.org/Trade/Junac/Decisiones/DEC837_s.pdf

⁴⁸ Decisión 257 de 1989. Transporte Internacional de Mercancías por Carretera. Artículo 6. Disponible en: https://enlegislacion.com/files/susc/cdj/conc/dcs_257_89.pdf

⁴⁹ Decisión 399. Transporte Internacional de Mercancías por Carretera, sustitutoria de la Decisión 257.

Artículo 21. Disponible <https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/gace243.pdf>⁶⁴ (Énfasis del texto)

[79] Añade la República de Colombia, que la medida establecida en el Radicado MT No. 20241010786581 “no está no está limitando la prestación del servicio a modalidades o procedimientos ajenos a la norma andina. Por el contrario, Colombia se está sujetando estrictamente a una de las modalidades (la del literal b)”.

⁶⁴ Escrito de contestación de Reclamo de 15 de mayo de 2026, páginas 43 y 44.



- [80] Al respecto, la Reclamada trae a colación lo señalado por el TJCAN en su sentencia del Proceso 15-AI-2000 que, bajo la vigencia de la Decisión 399 (hoy Decisión 837), indicó lo siguiente:

“En el mismo cuerpo legal (artículo 21) se regularon las modalidades de operación mediante las cuales se puede efectuar el transporte internacional de mercancías por carretera, a saber: De forma directa, sin cambio del camión y del remolque o semirremolque; y, también de forma directa, pero con cambio del tracto-camión, sin transbordo de las mercancías. El transbordo de mercancías se autorizó sólo como vía de excepción y a condición de que haya sido previa y expresamente acordado por el transportista autorizado y el remitente, lo cual deberá constar en la Carta de Porte Internacional por Carretera (CPIC).

Considera el Tribunal que establecer modalidades y procedimientos de operación distintos a los previstos en la normativa comunitaria o hacer que los determinados con carácter excepcional en ella se conviertan en generales o comunes y suplanten a éstos, comporta incumplimiento de las obligaciones de los Países Miembros que así procedan o que prohíjen que ello suceda⁵¹. (SFT).

⁵¹ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Proceso 15-AI-2000. Pág. 5.” (Énfasis de la Reclamada)⁶⁵

- [81] Asimismo, señala que dicha línea jurisprudencial fue reafirmada por la sentencia del Proceso 46-AI-1999. Por este motivo, la Reclamada sostiene que la medida, al estar sustentada en una modalidad de operación que se encuentra expresamente autorizada por el literal b) del artículo 21 de la propia Decisión 837, constituye el ejercicio legítimo de una facultad que le otorga el legislador andino⁶⁶, por lo que al actuar dentro del marco de las posibilidades operativas y de control aduanero que el mismo régimen comunitario dispone, el Estado colombiano garantiza el respeto integral y el cabal cumplimiento de todo el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.

VI. EXPOSICIÓN DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA SOBRE EL ESTADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES COMUNITARIAS.

6.1. Respecto de las cuestiones de procedimiento

6.1.1. Sobre la competencia de la Secretaría General de la Comunidad Andina para conocer el presente asunto

- [82] De conformidad con lo señalado en el artículo 24 del TCTJCAN y el artículo 13 de la Decisión 623, la SGCAN es competente para conocer los reclamos por incumplimiento de la normativa comunitaria que le presente un País Miembro cuando considere que otro País Miembro ha incurrido en incumplimiento de sus obligaciones emanadas del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.
- [83] Está reconocido en el ordenamiento jurídico comunitario y la jurisprudencia andina que, en la acción de incumplimiento, se verifica cualquier medida, “(...) *así sea legislativa, judicial, ejecutiva, o administrativa del orden central o descentralizado geográficamente o por servicios, llámense leyes, reglas, procedimientos, requisitos, decisiones, decretos,*

⁶⁵ Escrito de contestación de Reclamo de 15 de mayo de 2026, páginas 46 y 47.

⁶⁶ Escrito de contestación de Reclamo de 15 de mayo de 2026, página 48.



*resoluciones, acuerdos, dictámenes, sentencias o providencias que puedan obstaculizar la aplicación del ordenamiento jurídico andino*⁶⁷.

- [84] De esta manera, sobre las medidas que pueden ser objeto de cuestionamiento respecto de un País Miembro, el mismo TJCAN ha indicado:

*“El recurso de incumplimiento es una pieza clave en la construcción, desarrollo y vigencia del orden jurídico comunitario y mediante el cual se ejerce el control del comportamiento de los Estados. El sistema andino de integración presupone la existencia de un orden de derecho, un ordenamiento normativo comunitario frente al cual los Países Miembros que forman parte integrante del mismo tienen dos órdenes de obligaciones: las **de hacer** o sea adoptar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena y las **de no hacer**, o sea el no adoptar ni emplear medidas contrarias a su aplicación o que de algún modo las obstaculicen (...)*⁶⁸ (el énfasis es propio).

- [85] Siendo ello así, la SGCAN al momento de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico comunitario en la fase prejudicial, deberá examinar si el País Miembro cuestionado ha configurado un incumplimiento producto de:

- i. La expedición de normas internas contrarias al ordenamiento jurídico andino.
- ii. La no expedición de normas que le den cumplimiento a dicho ordenamiento.
- iii. La realización de cualquier acto u omisión opuestos al ordenamiento jurídico andino que de alguna manera dificulten u obstaculicen su aplicación.

- [86] En este sentido, cabe precisar que el TJCAN ha señalado que:

“(...) el artículo 5 [actual artículo 4] del Tratado impone a los países que integran el Acuerdo de Cartagena dos obligaciones básicas: una de hacer, consistente en adoptar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento del ordenamiento jurídico comunitario (...); y la obligación de no hacer, consistente en no adoptar ni emplear medida alguna contraria a dichas normas o que obstaculice su aplicación.

Por la primera obligación, de hacer, los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena se vinculan jurídicamente al compromiso de adoptar toda clase de medidas -sean legislativas, judiciales, ejecutivas, administrativas o de cualquier otro orden- que contengan manifestaciones de voluntad del Estado expresadas en leyes, decretos, resoluciones, decisiones, sentencias o en general actos de la administración, destinados a garantizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico comunitario. Por la segunda obligación, de no hacer, las mismas autoridades deben abstenerse de adoptar toda medida de la misma índole que pueda contrariar u obstaculizar dicho ordenamiento.

Las obligaciones previstas en el artículo 5 [actual artículo 4] del Tratado de Creación del Tribunal, señaladas atrás, hacen referencia al cumplimiento de la totalidad del ordenamiento jurídico comunitario expresamente contenido

⁶⁷ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, proceso 03-AI-97 de fecha 8 de diciembre de 1998, publicada en la GOAC N° 422 del 30 de marzo de 1999.

⁶⁸ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, proceso 02-AI-1997 de fecha 24 de septiembre de 1998 publicada en la GOAC N°391 del 11 de diciembre de 1998.



*en el artículo 1 del mismo, trátase de derecho primario o derivado que, por igual, debe ser respetado y acatado por todos los organismos y funcionarios que ejercen atribuciones según el mismo ordenamiento y naturalmente por los Países Miembros y por las autoridades que en el ámbito interno están llamadas a aplicarlo.*⁶⁹ (Énfasis fuera del texto)

- [87] En el presente caso, la Reclamante interpone reclamo contra la República de Colombia, debido a que las medidas adoptadas por el País Miembro presuntamente incumplen la normativa comunitaria, específicamente los artículos 3, 72, 73 y 104 del Acuerdo de Cartagena; del artículo 4 del TCTJCAN; de los artículos 3, 14, 15, 16, 17 y 21 de la Decisión 837 y artículos 6 y 8 de la Decisión 439, por lo que corresponde a la SGCAN verificar, en fase prejudicial, si existe o no una vulneración al ordenamiento jurídico comunitario.
- [88] En este sentido, siendo un reclamo interpuesto conforme a lo establecido en la Decisión 623 – Reglamento de la Fase Prejudicial de la Acción de Incumplimiento, corresponderá señalar el alcance de la competencia de la SGCAN para determinar, en este marco, el incumplimiento de determinadas disposiciones jurídicas, teniendo en cuenta la naturaleza del referido procedimiento.

6.1.2 Acerca de la naturaleza de la fase prejudicial de la Acción de Incumplimiento

- [89] De la revisión y análisis de los argumentos presentados por las partes, encuentra este órgano comunitario la necesidad de precisar la naturaleza de la Fase Prejudicial de la acción de incumplimiento y las facultades que, en dicho marco, le han sido concedidas a la SGCAN.
- [90] La SGCAN, de conformidad con el Acuerdo de Cartagena, tiene como función, entre otras, la de velar por la aplicación del referido Acuerdo y por el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina⁷⁰. En este mismo sentido, en el TCTJCAN se consagró, a nivel de derecho primario, la competencia de la SGCAN para pronunciarse ante los presuntos incumplimientos de las obligaciones emanadas de las normas o convenios que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, quedando así establecido como requisito de procedibilidad, que se deberá agotar una etapa prejudicial ante este órgano comunitario antes de acudir al TJCAN⁷¹.
- [91] La acción de incumplimiento tiene como función garantizar que los Países Miembros se conduzcan de conformidad con los compromisos que han adquirido en el ámbito comunitario, y más que un propósito retributivo o sancionatorio, busca que los Países Miembros que se encuentren en una situación de incumplimiento, tomen las medidas pertinentes y necesarias para adecuar su actuar al ordenamiento comunitario. En esta misma línea, el TJCAN ha indicado lo siguiente:

*“La Acción de Incumplimiento, establecida y regulada en los artículos 23 a 27 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, constituye un instrumento básico y fundamental en el fortalecimiento del proceso andino de integración, ya que mediante su ejecución se controla la eficacia del Ordenamiento Jurídico Comunitario y, por lo tanto, se propende al logro cabal de las finalidades del Acuerdo de Cartagena.”*⁷² (Énfasis fuera del texto)

⁶⁹ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, proceso 06-IP-1993 de fecha 25 de febrero de 1994 publicada en el GOAC N°150 del 25 de marzo de 1994.

⁷⁰ Acuerdo de Cartagena, artículo 30, literal a).

⁷¹ Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Sección Segunda del Capítulo III.

⁷² Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Proceso 01-AI-2013 de 13 de mayo de 2015 publicada en la GOAC No. 2556 del 7 de agosto de 2015



“No se trata, por tanto, de un mecanismo que faculte al TJCAN a identificar o perseguir conductas de incumplimiento de los Países Miembros para retribuirlos o sancionarlos, sino que su finalidad se encuentra enfocada en lograr el cumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por los Países Miembros; esto es, en garantizar la eficacia del ordenamiento jurídico comunitario.”⁷³ (Énfasis fuera del texto)

[92] Al respecto, el TJCAN ha desarrollado vasta jurisprudencia dirigida a garantizar la observancia de los objetivos del proceso de integración dentro de la Comunidad Andina, mediante la verificación del cumplimiento de los compromisos asumidos por los Países Miembros.

[93] Evidentemente, esta finalidad se encuentra presente también en la fase prejudicial que administra la SGCAN, cuya naturaleza quedó develada por el TJCAN al indicar lo siguiente:

“Antes de acudir al procedimiento judicial ante el Tribunal, es indispensable que se adelante en la Secretaría General de la Comunidad Andina, un procedimiento pre contencioso, el cual, viene a constituir un requisito de admisibilidad para el ejercicio de la acción. Este trámite prejudicial, se materializa en el desarrollo de una fase administrativa previa, en la que se abre el dialogo e investigación entre dicho Órgano Comunitario y el País miembro presuntamente infractor, con el objeto de buscar una solución al asunto controvertido en dicha etapa. (...)”⁷⁴ (Énfasis fuera del texto)

[94] En ese sentido, la fase prejudicial regulada mediante Decisión 623 que adelanta la SGCAN, tiene la naturaleza jurídica de un procedimiento administrativo de carácter pre contencioso que busca la adecuación al ordenamiento jurídico comunitario del País Miembro cuestionado.

[95] Conforme al marco normativo comunitario señalado, se le han otorgado facultades a la SGCAN para actuar de oficio o a solicitud de parte para solicitar información, realizar reuniones informativas y facilitadoras, emitir un Dictamen, aclararlo cuando corresponda, entre otras, para garantizar la eficacia del ordenamiento jurídico comunitario a través de la verificación del cumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por los Países Miembros⁷⁵.

6.2. Respecto de las cuestiones de fondo

6.2.1. Normas comunitarias presuntamente incumplidas

[96] Conforme a los escritos de Reclamo y de subsanación, las normas comunitarias identificadas como presuntamente incumplidas son los artículos 3, 72, 73 y 104 del Acuerdo de Cartagena; el artículo 4 del TCTJCAN; los artículos 3, 14, 15, 16, 17 y 21 de la Decisión 837; y los artículos 6 y 8 de la Decisión 439.⁷⁶

[97] Cabe mencionar que, con relación a la identificación de las normas comunitarias presuntamente incumplidas por la Reclamada, en la Reunión Informativa realizada dentro del presente proceso, la Reclamante hizo énfasis en la vulneración de lo dispuesto en la Decisión 837.

⁷³ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Proceso 04-AI-2017 de fecha 26 de noviembre de 2019 publicada en la GOAC No. 3835 del 11 de diciembre de 2019

⁷⁴ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, proceso 04-AI-2017 de fecha 26 de noviembre de 2019, publicada en la GOAC N° 3835 del 11 de diciembre de 2019.

⁷⁵ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, procesos acumulados 01 y 02 AI-2016 de fecha 19 de octubre de 2018, publicada en la GOAC N° 3439 del 12 de noviembre 2018.

⁷⁶ Ver minuto 9:57 de la grabación de la reunión informativa del 25 de mayo de 2025.



- [98] No obstante, este órgano comunitario procederá con el análisis de cada una de las normas comunitarias materia del Reclamo, atendiendo a lo anteriormente señalado, al marco normativo vigente, y a los argumentos esgrimidos por ambas partes.

6.2.1.1 Sobre la excepción alegada en el marco del numeral 7 del artículo 61 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (ETJCAN – Decisión 500)

- [99] Es preciso señalar que la Decisión 623 - Reglamento de la Fase Prejudicial de la Acción de Incumplimiento no prevé la interposición de excepciones o cuestiones previas; sin embargo, en el presente caso, la República de Colombia ha señalado en su escrito de contestación que el Reclamo debe ser inadmitido en todos sus extremos en tanto el TJCAN se encuentra estudiando la medida objeto del presente reclamo en el marco del Segundo Procedimiento Sumario dentro del Proceso 16-AI-2000⁷⁷⁷⁸.
- [100] Sin perjuicio de lo antes señalado, y en virtud de las repercusiones que lo alegado por la Reclamada podrían tener en la resolución del presente procedimiento, corresponde atender previamente los argumentos señalados⁷⁹.
- [101] Como se ha mencionado previamente, en el presente caso, la Reclamada señala que la SGCAN no tendría competencia para conocer el presente Reclamo ante la existencia de un proceso pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto *“en razón del procedimiento sumario por desacato a la sentencia emitida por el TJCA en el proceso 16-AI-2000, de conformidad con lo señalado en el numeral 7 del artículo 61 del ETJCA [Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina]”*.⁸⁰
- [102] En este sentido, sostiene la Reclamada que en el presente caso se configura la excepción prevista en el numeral 7 del artículo 61 del ETJCAN por cuanto los hechos señalados por la Reclamante presentan identidad sobre las mismas partes y sobre el mismo asunto frente al Segundo Procedimiento Sumario por desacato dentro del Proceso 16-AI-2000. A tal efecto, alcanza como prueba el escrito presentado por la Asociación Andina de Transportistas Internacionales por Carretera (ANDINATIC) ante el TJCAN, de fecha 15 de julio de 2024 en el marco del referido proceso⁸¹.
- [103] Sobre este punto, esta Secretaría General se permite señalar que el procedimiento sumario por desacato de sentencia en una acción de incumplimiento se encuentra consagrado en

⁷⁷ Escrito de contestación de Reclamo de 15 de mayo de 2026, páginas 8 y 50.

⁷⁸ En efecto, es preciso indicar que la República de Colombia, en el punto III de su Escrito de Contestación del Reclamo (páginas 7 y 8), presentó excepciones previas en el presente caso, como se detalla a continuación:

“[9] Como se demostrará en este acápite, el reclamo interpuesto debe ser declarado improcedente por la existencia de un proceso pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto, en razón del segundo procedimiento sumario por desacato a la sentencia emitida por el TJCA en el proceso 16-AI-2000, de conformidad con lo señalado en el numeral 7 del artículo 61 del ETJCA.

[10]. Igualmente se demostrará que los cargos formulados respecto de los artículos 72 y 73 del AC adolecen de requisitos fundamentales para su estudio, ya que la medida colombiana reclamada se dirige a la prestación de servicios y las normas presuntamente incumplidas respecto del programa de liberación del AC son predicables únicamente respecto del comercio de bienes. En este sentido se configura la causal de excepción previa por falta de objeto de la demanda establecida en el numeral 12 del artículo 61 del ETJCA.

[11]. Aun, en el evento en que la SGCAN considere que los artículos 72 y 73 del AC aplican a servicios, observa la República de Colombia que el reclamante no agotó el procedimiento previo de solicitud de calificación de restricción consagrado en el artículo 46 y siguientes de la D.A. 425, configurándose de esta manera la excepción previa de indebida naturaleza de la acción consagrada en el numeral 11 del artículo 61 del ETJCA.

[12]. Por último, observa la República de Colombia que, respecto del reclamo por el presunto incumplimiento del artículo 3, literal d), del AC, la República del Ecuador no cumplió con los requisitos formales establecidos en artículo 14 de la Decisión 623, de conformidad con el artículo 61.5 del ETJCA. Lo anterior, en tanto no se identificó la norma supuestamente incumplida ni se argumentó el porqué de dicho incumplimiento.”

⁷⁹ El artículo 4 de la Decisión 425 señala que la Secretaría General no podrá dejar de resolver por deficiencia de las normas un asunto que corresponda a sus competencias y le sea sometido.

⁸⁰ Escrito de contestación de Reclamo de 15 de mayo de 2026, página 7.

⁸¹ Escrito de contestación de Reclamo de 15 de mayo de 2026, prueba 4.



el artículo 27 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina como sigue:

“Artículo 27.- Si la sentencia del Tribunal fuere de incumplimiento, el País Miembro cuya conducta haya sido objeto de la misma, quedará obligado a adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento en un plazo no mayor de noventa días siguientes a su notificación.

Si dicho País Miembro no cumpliera la obligación señalada en el párrafo precedente, el Tribunal, sumariamente y previa opinión de la Secretaría General, determinará los límites dentro de los cuales el país reclamante o cualquier otro País Miembro podrá restringir o suspender, total o parcialmente, las ventajas del Acuerdo de Cartagena que benefician al País Miembro remiso. (...)”

[104] Se aprecia de esta manera que un procedimiento sumario por incumplimiento requiere necesariamente de la existencia de una sentencia por incumplimiento, pues lo que se busca verificar es si se ha incumplido lo ejecutado la sentencia dictada por el Tribunal Andino. Al respecto, ha señalado la doctrina:

“Como señalamos anteriormente, se trata de establecer una condena por inejecución de una sentencia declarativa de un incumplimiento por un Estado miembro: no es el incumplimiento en sí mismo el que determina la imposición de la condena, sino la inejecución de un pronunciamiento judicial constatando tal incumplimiento. Se condena el hecho de que el país infractor no haya adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia. En tal sentido, el procedimiento sumario por desacato a las sentencias en acciones de incumplimiento se da cuando se trata de determinar el incumplimiento en que pudiera haber incurrido un país miembro, en la ejecución de una sentencia dictada en su contra en desarrollo de una acción de incumplimiento, por lo que este procedimiento resulta ser "accesorio" en el sentido que depende del proceso principal y determina la aplicación de una sanción por el desacato de la sentencia”⁸². (Énfasis añadido)

[105] En este sentido, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento sobre Sumarios por Incumplimiento de Sentencias, publicado en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena 455 de fecha 2 de julio de 1999, en concordancia con los artículos 112 y siguientes de la Decisión 500 – ETJCAN, sobre procedimiento sumario por desacato a las sentencias en acciones de incumplimiento, las etapas del referido procedimiento son las siguientes:

1. **Iniciación:** De oficio o por denuncia de los Países Miembros, los órganos comunitarios o cualquier particular.⁸³
2. **Indagación preliminar:** Conocida la noticia sobre el incumplimiento de la sentencia, el TJCAN la evaluará y determinará si es del caso la iniciación de un procedimiento sumario con el objeto de verificar el incumplimiento informado. Se designará un Magistrado sustanciador quien deberá estudiar la documentación allegada y formular las recomendaciones pertinentes, las cuales podrán ser de archivo, en el caso de que no se encuentre mérito para iniciar el sumario o de formulación de cargos en el caso de que existiere dicho mérito. Si no existiere mérito corresponde el archivo de la actuación.⁸⁴

⁸² María Ángela Sasaki Otani, El sistema de sanciones por incumplimiento en el ámbito de la Comunidad Andina, en Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. XII, 2012, página 304. Obtenido de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46542012000100009&lng=es&nrm=iso.

⁸³ Artículo 2, Reglamento sobre sumarios por incumplimiento de sentencias, GOAC N°455 de fecha 2 de julio de 1999.

⁸⁴ Artículo 3, Reglamento sobre sumarios por incumplimiento de sentencias, GOAC N°455 de fecha 2 de julio de 1999.



3. **Apertura del procedimiento sumario:** Para iniciar el procedimiento sumario, el Tribunal dictará un auto que se notificará al País Miembro sentenciado y se comunicará a los demás Países Miembros, a la Secretaría General y al demandante en la acción de incumplimiento.⁸⁵
4. **Formulación de pliego de cargos:** Cuando de la apertura del procedimiento sumario se adviertan serios motivos de credibilidad acerca del incumplimiento de la sentencia, el Tribunal mediante auto, ordenará formular pliego de cargos al País Miembro sentenciado, en el que deberá consignarse la información que se tenga respecto del supuesto desacato, indicando las normas comunitarias que con la conducta asumida se estarían infringiendo y señalando las que contemplan las sanciones en que incurriría, de resultar probada su conducta. En caso contrario, se ordenará archivar la actuación.⁸⁶
5. **Derecho de defensa:** Cuando de la apertura del procedimiento sumario se adviertan serios motivos de credibilidad acerca del incumplimiento de la sentencia, el Tribunal mediante auto, ordenará formular pliego de cargos al País Miembro sentenciado, en el que deberá consignarse la información que se tenga respecto del supuesto desacato, indicando las normas comunitarias que con la conducta asumida se estarían infringiendo y señalando las que contemplan las sanciones en que incurriría, de resultar probada su conducta. En caso contrario, se ordenará archivar la actuación.⁸⁷
6. **Valoración de los descargos:** Vencido el término a que se refiere el artículo anterior, el Tribunal estudiará la documentación obrante en el expediente y determinará el archivo de los autos y la cesación del procedimiento sumario, si encuentra suficientes las explicaciones para demostrar que no se incurrió en incumplimiento de la sentencia. De lo contrario, continuará la actuación.⁸⁸
7. **Declaración del incumplimiento de la sentencia:** Comprobado el desacato a la sentencia, el Tribunal dictará un auto en el que así lo declare y solicitará a la Secretaría General que emita la opinión a que se refiere el inciso segundo del artículo 27 del Tratado.⁸⁹

[106] Al respecto, es necesario recordar, en primer término, que la acción de incumplimiento en el marco del Proceso 16-AI-2000 fue interpuesta de oficio por la SGCAN contra la República de Colombia, por haber omitido el cumplimiento de obligaciones derivadas del ordenamiento jurídico comunitario, al no garantizarse las condiciones necesarias para el libre tránsito de los vehículos habilitados y unidades de carga debidamente registrados procedentes de la República del Ecuador; en particular, por no permitir el transporte internacional de modo directo para el transporte internacional de mercancías por carretera, en el marco de lo dispuesto en la Decisión 399.

[107] Cabe indicar que dicho proceso fue materia de un primer sumario por incumplimiento iniciado mediante Auto del TJCAN del 30 de enero de 2002, y cuyas sanciones se levantaron mediante Auto de ese Honorable Tribunal del 21 de marzo del 2012.

[108] Por su parte, el Segundo Proceso Sumario respecto del Proceso 16-AI-2000, ha sido promovido a requerimiento de ANDINATIC, y a la fecha, se encontraría en fase de indagación preliminar desde abril de 2024 ante el TJCAN. Por otra parte, de los documentos alcanzados por la Reclamada como Prueba 4, parecería que la medida bajo

⁸⁵ Segundo párrafo del artículo 113, Decisión 500 – ETJCAN.

⁸⁶ Artículo 114, Decisión 500 – ETJCAN.

⁸⁷ Artículo 115, Decisión 500 – ETJCAN.

⁸⁸ Artículo 116, Decisión 500 – ETJCAN.

⁸⁹ Artículo 117, Decisión 500 – ETJCAN.



análisis, es decir, el Radicado TM No. 20241010786581, podría no constituir el reclamo principal de ANDINATIC en el mencionado segundo procedimiento sumario, en tanto el mismo es aportado como información adicional, según se señala:

*“Todo esto agrava la situación de incumplimiento de la sentencia del Proceso 16-AI-2000 por parte de Colombia y afecta de manera negativa a los transportistas de la Comunidad Andina, en especial de Ecuador, por lo que atentamente reiteramos a su despacho dar celeridad a este procedimiento teniendo presente la información adicional que estamos presentando mediante este escrito”.*⁹⁰ (Énfasis fuera del texto)

[109] La SGCAN ha elaborado, sobre la base de la información proporcionada por las partes en el presente procedimiento, un cuadro comparativo sobre las medidas cuestionadas:

Cuadro 1
Comparativo entre las medidas cuestionadas en los Procesos:

Proceso 16-AI-2000	FP-04-2026
No se denunció una disposición emitida por la República de Colombia, sino una <u>situación de hecho</u> acaecida en la frontera entre las Repúblicas de Colombia y Ecuador, al no garantizarse las condiciones necesarias para el libre tránsito de los vehículos habilitados y unidades de carga debidamente registrados y, procedentes de la República del Ecuador, para el transporte internacional de mercancías por carretera. El problema principal fue el transbordo forzado (bajar la mercancía del camión para subirla a otro camión de matrícula colombiana), no siendo posible realizar el transporte directo.	El <u>Radicado MT No. 20241010786581</u> emitido por el Ministerio de Transporte de la República de Colombia, impone a todo vehículo de carga con matrícula ecuatoriana el cambio obligatorio del tracto-camión en la frontera, para su ingreso a territorio colombiano, estableciendo esta modalidad como la única operación para el transporte internacional de mercancías por carretera procedente de la República del Ecuador.
Justificación: La República de Colombia sostuvo que no se contravenía el ordenamiento jurídico andino, considerando la inexistencia de legislación que exigiera el trasbordo de mercancías, señalando que el problema era una disputa entre privados.	Justificación: La República de Colombia emitió el Radicado MT No. 20241010786581, justificando la medida en asimetrías de costos por combustibles y alteraciones al orden público.

[110] Por otra parte, de la lectura del Auto del TJCAN de fecha 17 de abril de 2026, puede apreciarse que, si bien existe una solicitud de inicio de un segundo procedimiento sumario del Proceso 16-AI-2000 (actualmente en indagación preliminar), se observa que el mismo aún se encuentra en indagación preliminar, y por ende aún no se encuentra formalmente iniciado:

Imagen 1
Proceso 16-AI-2000
Segundo procedimiento sumario (indagación preliminar)
Auto del TJCAN del 17 de abril de 2026

⁹⁰ Ver página 3 de escrito de fecha 8 de julio de 2024 presentado por ANDINATIC al TJCAN, Escrito de contestación de Reclamo de 15 de mayo de 2026, prueba 4.

**CONSIDERANDO:**

Que, por escrito del 30 de noviembre de 2023, Andinatic solicitó al TJCA el inicio de un segundo procedimiento sumario contra Colombia por el presunto desacato de la Sentencia número 16-AI-2000;

Que, mediante escrito del 22 de abril de 2024, Colombia solicitó que se rechace la solicitud de Andinatic de iniciar un segundo procedimiento sumario en su contra;

Que, por escritos del 16 de julio de 2024 y 21 de febrero de 2025, Andinatic adjuntó mayor información sobre el presunto desacato de la Sentencia número 16-AI-2000;

Que, conforme consta en el Acta de sorteo número 1-S-TJCA-2026 del 22 de enero de 2026³, la sustanciación de la presente indagación preliminar fue reasignada;

Que, por escrito del 14 de abril de 2026, Colombia solicitó mayor información sobre la documentación aportada por Andinatic;

Que, aun cuando la solicitud de inicio de un procedimiento sumario presentada por Andinatic se encuentra en un estadio procesal de *indagación preliminar*, de conformidad con lo establecido en el «Reglamento sobre sumarios por incumplimiento de sentencias»⁴, resulta procedente atender la solicitud formulada por Colombia y enviar los escritos del 16 de julio de 2024 y 21 de febrero de 2025 presentados por Andinatic;

- [111] En ese sentido, en opinión de la SGCAN, las partes que han promovido los procesos en cuestión no resultan siendo formalmente las mismas en ambos procesos, y las medidas - aun cuando puedan producir efectos similares- tampoco guardan identidad, pues en el Proceso Sumario 16-AI-2000 lo que fue materia de juzgamiento por parte del TJCAN fue una situación de hecho, en tanto que en el presente procedimiento nos encontramos ante un acto administrativo de una autoridad de la República de Colombia, todo lo cual constituye razón suficiente para determinar que no se configura la existencia de un proceso pendiente entre las mismas partes ni necesariamente sobre el mismo asunto ante el Honorable Tribunal Andino.
- [112] Sin perjuicio de todo lo antes señalado, es preciso enfatizar/reiterar que el artículo 30 literal a) del Acuerdo de Cartagena⁹¹, norma de derecho originario, confiere a la SGCAN una competencia general de custodia del ordenamiento jurídico andino que no se limita a la Fase Prejudicial de la acción de incumplimiento. En consecuencia, cuando una medida adoptada por un País Miembro vulnere compromisos comunitarios, la SGCAN tiene el deber de actuar conforme a sus competencias, y a los procedimientos establecidos de acuerdo con la normativa comunitaria andina.
- [113] Dicho lo anterior, es importante señalar que la SGCAN a través de un Dictamen, expresa la opinión técnica del órgano ejecutivo de la Comunidad Andina respecto del cumplimiento o incumplimiento de alguna norma comunitaria andina por parte de un País Miembro. En tal sentido, y no obstante su indiscutible importancia -dada su naturaleza eminentemente técnica- un dictamen no tiene carácter vinculante, siendo que el TJCAN realizará un análisis propio del caso cuando le sea sometido a su consideración, por lo que mal podría entenderse que, a través de un dictamen, se estaría efectuando un prejuzgamiento por parte de la SGCAN, dado que su pronunciamiento no tiene carácter judicial, y no obliga al TJCAN.

⁹¹ "Artículo 30.- Son funciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina:

a) Velar por la aplicación de este Acuerdo y por el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina."



- [114] En consecuencia, en el caso presente, aun cuando hubiere existido identidad respecto de las partes y el asunto con relación al Segundo Procedimiento Sumario por desacato dentro del Proceso 16-AI-2000 (aún no iniciado formalmente), ello no habría constituido un obstáculo para la adopción de un dictamen por parte de la SGCAN, toda vez que, como se ha mencionado anteriormente, lo que se emitirá, en fase prejudicial, es la opinión técnica del órgano ejecutivo de la Comunidad Andina -solicitada en este caso por un País Miembro, la República del Ecuador- respecto del cumplimiento o incumplimiento actual de determinadas disposiciones andinas- por la adopción del Radicado MT N° 20241010786581, medida administrativa adoptada por otro País Miembro, la República de Colombia.
- [115] Asimismo, es preciso hacer notar que, como se ha mencionado anteriormente, el Segundo Procedimiento Sumario por desacato dentro del Proceso 16-AI-2000, ha sido incoado por ANDINATIC, entidad gremial de transportistas ecuatorianos, y no por la República del Ecuador, cuestión que no puede dejar de observarse sin conculcar el derecho de un País Miembro a interponer un reclamo en fase prejudicial de acción de incumplimiento, conforme a lo establecido en los artículos 13 y 14 de la Decisión 623.
- [116] Por todo lo antes señalado, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 30 del Acuerdo de Cartagena, en el artículo 23 y siguientes del TCTJCAN, y demás normas andinas aplicables, la SGCAN tiene plena competencia para emitir el Dictamen correspondiente en el caso presente.

6.2.1.2 Sobre el carácter de flagrancia

- [117] La Reclamante señaló en su escrito de subsanación del Reclamo sobre el carácter flagrante lo siguiente:

*“La parte dispositiva de la Sentencia, en su numeral PRIMERO, **declaró el incumplimiento de Colombia** respecto de los artículos 3,14 y 14 de la Decisión 399 y del artículo 4 del TCTJCAN, y en su numeral SEGUNDO, **exhortó al Gobierno colombiano a regularizar su situación frente al Acuerdo de Cartagena, asumiendo las conductas que hicieran cesar de inmediato el incumplimiento, sin exceder el término previsto en el artículo 27 del TCTJCAN.***

*La Circular Nro. 20241010786581, dictada veinticuatro (24) años después de aquella declaración de incumplimiento, **reproduce materialmente la misma práctica restrictiva que el Tribunal declaró contraria al derecho andino en el año 2000.** La diferencia sustancial es que, en 2024, la restricción ya no opera por la tolerancia estatal respecto de conductas de particulares en frontera, sino a través de un acto administrativo formal emanado del propio Ministerio de Transporte de Colombia, con carácter vinculante y de aplicación generalizada. Esta circunstancia eleva la gravedad del incumplimiento al nivel de **reiteración deliberada y agravada de una conducta cuya antijuricidad fue declarada por el máximo órgano jurisdiccional de la Comunidad Andina.**”⁹² (Énfasis de la Reclamante)*

- [118] Al respecto, conforme a lo expuesto y descrito en el acápite precedente respecto a la falta de identidad entre las medidas de uno y otro procedimiento, la SGCAN considera que no se configura la flagrancia en los términos establecidos en el artículo 24 de la Decisión 623.

⁹² Escrito de subsanación del reclamo, página 9.



6.2.2. Sobre el Programa de Liberación

- [119] 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 57 años de existencia, cuyos objetivos tienen por finalidad procurar el mejoramiento de la calidad de vida de la población andina.
- [120] Para el logro de sus objetivos, el artículo 3 del Tratado Fundacional dispone que se emplearán como mecanismos y medidas, entre otros, un Programa de Liberación del intercambio comercial⁹³.
- [121] Al respecto, es importante traer a colación lo señalado por el TJCAN en la sentencia del Proceso 02-AI-2020, publicado en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 5250, cuando resalta la importancia del Programa de Liberación:

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

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

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

- [122] Asimismo, en su sentencia del Proceso 01-AN-2014, 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”⁹⁴.

⁹³ “3.2.6. (...) El programa de liberación constituye uno de los mecanismos más relevantes con los que cuenta el Acuerdo de Cartagena para avanzar hacia la consolidación de uno de sus principales objetivos; esto es, promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros de la Comunidad Andina mediante la integración y la cooperación económica y social.” Sentencia del Proceso 01-AN-2014 del TJCAN Publicado en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N°2922 del 8 de febrero de 2017, página 46.

⁹⁴ Respecto del Programa de Liberación y el Proceso de Integración Subregional Andino. Sentencia del proceso 01-AN-2014 publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N°2922 del 8 de febrero de 2017, página 17.



6.2.2.1. La libre circulación de mercancías del Programa de Liberación y su vinculación con el transporte internacional de mercancías

- [123] Al suscribir el Acuerdo de Cartagena, los Países Miembros de la CAN se comprometieron a adelantar un Programa de Liberación del comercio tendiente a eliminar las barreras de todo origen respecto al comercio intrarregional. Es así, como en el artículo 72 del Acuerdo de Cartagena se dispuso que “[e]l Programa de Liberación de bienes tiene por objeto eliminar los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier País Miembro”.
- [124] A su turno, el artículo 73 define qué debería entenderse por “gravámenes y restricciones de todo orden” a los efectos del Acuerdo de Cartagena. De la citada disposición se desprende que cualquier medida unilateral aplicada por los Países Miembros será considerada una restricción, si la misma tiene por objeto impedir o dificultar las importaciones; ello sin perjuicio de las excepciones contempladas en el artículo 73 del propio Acuerdo de Cartagena⁹⁵.
- [125] En efecto, cualquier medida unilateral aplicada por los Países Miembros será considerada una restricción si la misma tiene por objeto impedir o dificultar las importaciones, sea de carácter administrativo, financiero o cambiario. No obstante, dejará de tener dicha calificación si la medida en cuestión se justifica a la luz de las excepciones contempladas en el artículo 73 del propio Acuerdo. Cabe señalar que este criterio ha sido sostenido por la SGCAN en otros casos relacionados a restricciones aplicadas a las importaciones andinas.
- [126] Es preciso señalar que, para este tipo de medidas, el ordenamiento jurídico andino ha establecido un procedimiento específico para la calificación de gravámenes y restricciones, consagrado en el Capítulo VI “Programa de Liberación” del Acuerdo de Cartagena y la Decisión 425- Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General. Dicho procedimiento debe agotarse previamente al planteamiento de un reclamo en fase prejudicial de la acción de incumplimiento. Sobre el particular, ha señalado el TJCAN en reiterada jurisprudencia, lo siguiente:

“En efecto, debe distinguirse, en los procedimientos que cumple la Secretaría General, entre los llamados previos a la acción de incumplimiento, regulados por los artículos 23 y siguientes del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y los tendientes a calificar como gravamen o restricción una medida adoptada unilateralmente por algún País Miembro, a que se refieren los artículos 71, 72 y 73 del Acuerdo de Cartagena. Lo primero que se puntualiza al hacer esta distinción, a la luz de las disposiciones mencionadas, es que la calificación de una medida como gravamen o restricción no puede considerarse, en ningún caso, como la emisión del Dictamen de incumplimiento, ni que éste pudiera ser producido por la Secretaría General, en los casos relativos a gravámenes o restricciones, sin que antes se hubiere expedido el correspondiente acto de calificación de la medida como restricción o gravamen.”⁹⁶ (Énfasis añadido)

⁹⁵ “3.2.15. De esta manera, el ordenamiento comunitario andino evita que los países miembros implementen medidas restrictivas al comercio que constituyan una amenaza ilegítima al principio de libre circulación de mercancías establecido en el Programa de Liberación para la consolidación del proceso de integración andina.” Sentencia del Proceso 01-AN-2014 del TJCAN Publicado en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N°2922 de 8 de febrero de 2017, página 48.

⁹⁶ Sentencia del Proceso 12-AN-99. Acción de Nulidad interpuesta por la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CORPEI) contra las Resoluciones Nos. 139 del 14 de octubre de 1998 y 179 del 14 de enero de 1999, expedidas por la Secretaría General de la Comunidad Andina. GOAC N°520 del 20 de diciembre de 1999. Ver también sentencia del Proceso 02-AN-98, GOAC N°588 del 2 de agosto del 2000.



- [127] En ese sentido, para que cualquier medida referida al Programa de Liberación, y específicamente a lo señalado en los artículos 72 y 73 del Acuerdo de Cartagena pueda ser analizada en el marco de la fase prejudicial de la acción de incumplimiento, previamente tendría que haber sido calificada como una restricción o gravamen conforme a lo establecido en la Decisión 425. Por tal razón, al no haber sido calificada la medida en cuestión como un gravamen o restricción, no corresponde en el presente procedimiento analizar las alegaciones efectuadas por la República del Ecuador respecto de los artículos del Acuerdo de Cartagena antes señalados.
- [128] Cabe mencionar que la situación descrita *supra* no limita la competencia de la SGCAN para pronunciarse en el presente caso respecto de aquellas otras disposiciones comunitarias específicas que no cuenten con una vía procedimental previa y que, a tenor de lo señalado en el Reclamo, hayan sido alegadas como incumplidas por la República del Ecuador.

6.2.2.1 Sobre el artículo 3 del Acuerdo de Cartagena

- [129] La Reclamante señaló que *“la medida constituye un incumplimiento del deber general de colaboración y buena fe previsto en el artículo 3 del Acuerdo de Cartagena”*⁹⁷.
- [130] Al respecto, añade que el artículo 3 del Acuerdo de Cartagena *“enumera los mecanismos e instrumentos que los Países Miembros se comprometen a emplear para alcanzar los objetivos del proceso de integración subregional andina,” haciendo particular referencia a los literales h) e i)*⁹⁸ expresando que la adopción del Radicado MT No. 20241010786581 vulnera dicho artículo y obstaculiza materialmente la aplicación de los mecanismos que se señalan.
- [131] Conforme a lo manifestado por el TJCAN en el Proceso 118-AI-2003⁹⁹, 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 Subregional Andino propugna por la solidaridad económica como fuente de las obligaciones jurídicas internacionales de los países que la conforman”*.
- [132] El artículo 3 del Acuerdo de Cartagena se encuentra vinculado, entre otros, con el Programa de Liberación, que también ha sido sujeto de pronunciamiento por parte del TJCAN señalando:

“3.3.2. Para alcanzar los objetivos del Acuerdo de Cartagena, su artículo 3 establece que se emplearán como mecanismos y medidas, entre otros, un Programa de Liberación del intercambio comercial de bienes y la integración física (transporte, energía y comunicaciones)”
(...)

⁹⁷ Reclamo del 16 de febrero de 2026, numeral 5.7, página 10.

⁹⁸ Subsanación del Reclamo de fecha 17 de marzo de 2026, recibido el 18 de marzo de 2026, página 2. Al referirse al artículo 3 del Acuerdo de Cartagena la Reclamante señala:

“En lo pertinente al presente reclamo, dicho artículo compromete expresamente, entre otros:

“(…) (h) Programas en el campo de los servicios y la liberación del comercio intrasubregional de servicios; y, (i) La integración física (...).”

⁹⁹ 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 (obtenida del párrafo 61 Resolución 2583).



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.”¹⁰⁰*

- [133] En este sentido, los mecanismos a los que hace referencia el citado artículo 3 del Acuerdo de Cartagena deben ser observados bajo el marco de objetivos programáticos y evolutivos a los que los Países Miembros desean llegar.
- [134] Por lo expuesto, este órgano comunitario se abstiene de emitir criterio sobre el artículo 3 del Acuerdo de Cartagena dentro este procedimiento de acción de incumplimiento.

6.2.2.2 Sobre el artículo 104 del Acuerdo de Cartagena

- [135] El artículo 104 del Acuerdo de Cartagena dispone lo siguiente:

“Artículo 104.- Los Países Miembros desarrollarán una acción conjunta para lograr un mejor aprovechamiento del espacio físico, fortalecer la infraestructura y los servicios necesarios para el avance del proceso de integración económica de la Subregión. Esta acción se ejercerá principalmente en los campos de la energía, los transportes y las comunicaciones, y comprenderá las medidas necesarias a fin de facilitar el tráfico fronterizo entre los Países Miembros.

Para tal efecto, los Países Miembros propenderán al establecimiento de entidades o empresas de carácter multinacional, cuando ello sea posible y conveniente para facilitar la ejecución y administración de dichos proyectos.”
(Énfasis fuera de texto)

- [136] De esta manera, cualquier medida nacional que limite el tránsito o transporte, que implique el cierre fronterizo o restricciones operativas, debe evaluarse en función de la compatibilidad con el Programa de Liberación. En ese sentido, en la interpretación prejudicial en el Proceso 60-IP-2020¹⁰¹ señala lo siguiente:

“2.2. El programa de liberación tiene íntima conexión con la integración física, asunto regulado en el capítulo XIII del Acuerdo de Cartagena, según el cual los Países Miembros tienen la obligación de desarrollar acciones conjuntas para lograr un mejor aprovechamiento del espacio físico, fortalecer la infraestructura y los servicios necesarios para el avance del proceso de integración. Uno de los campos de la integración física es el transporte, lo que abarca el transporte de pasajeros y de mercancías, ya sea por vía terrestre, aérea, marítima o fluvial.

2.3. La libre circulación de bienes se ve potenciada con servicios de transporte que garanticen dicha libre circulación. Sin un transporte fluido y libre de obstáculos, brindado en un entorno de libre y de leal competencia, los bienes no llegarían con la rapidez esperada a los mercados de destino, afectando así el comercio subregional y el bienestar de los consumidores andinos.” (Énfasis agregado)

- [137] De lo anteriormente citado, puede observarse que la interpretación prejudicial descrita, consagra como principios rectores del transporte internacional de mercancías por carretera, el trato nacional, la libertad de operación, el acceso al mercado, la no discriminación y la libre competencia.

¹⁰⁰ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Sentencia del 28 de noviembre de 2022, y 3 y 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.

¹⁰¹ Publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N°5437 del 28 de febrero de 2024, página 10.



- [138] En ese sentido, los principios consagrados en el artículo 104 del Acuerdo de Cartagena también se encuentran vinculados con el Programa de Liberación dispuesto en el tratado fundacional de la Comunidad Andina y apuntan a lograr un mejor aprovechamiento del espacio físico, fortalecer la infraestructura y los servicios necesarios para el avance del proceso de integración, entendiéndose que el alcance de este artículo es programático y el camino para el desarrollo subregional.
- [139] Por tal motivo, toda vez que el artículo 104 se refiere a objetivos programáticos del Acuerdo de Cartagena que procuran el desarrollo de la integración, no podrían ser objeto de pronunciamiento en el presente proceso.

6.2.3. Sobre los artículos 3, 14, 15, 16 y 21 de la Decisión 837

- [140] La Decisión 837, que sustituyó a la Decisión 399 sobre Transporte Internacional de Mercancías por Carretera, conforme a su parte considerativa, tiene como premisa que el transporte internacional de mercancías por carretera constituye uno de los instrumentos de ayuda eficaz para la consolidación del espacio económico subregional y al logro de los objetivos del Acuerdo de Cartagena, constituyendo una herramienta valiosa de integración que brinda un apoyo determinante al intercambio comercial, a la expansión competitiva de la base productiva y a la dinamización del comercio exterior.
- [141] Dicho esto, a continuación, se analizarán los artículos de la referida Decisión 837, invocados por las Partes en el presente caso.

6.2.3.1. Sobre el artículo 3 de la Decisión 837: Principios de la oferta y prestación de servicio

- [142] El artículo 3 de la Decisión 837, dispone que la oferta y la prestación del servicio de transporte internacional (de mercancías) "se sustentan en los siguientes principios fundamentales: libertad de operación; acceso al mercado; trato nacional; transparencia; no discriminación, igualdad de tratamiento legal; libre competencia; y, nación más favorecida." (Énfasis fuera del texto)
- [143] Al respecto, la medida establecida a través del Radicado MT No. 20241010786581 dispone que las operaciones de transporte internacional de mercancías por carretera entre los territorios de las Repúblicas de Colombia y Ecuador solo podrán efectuarse bajo control aduanero en operación directa del tracto-camión, en los términos del literal b) del artículo 21 de la Decisión 837.
- [144] De esta manera, la medida cuestionada establece una **"única opción disponible"** para operar de manera directa, lo cual implica que el transportista no pueda decidir la configuración de su flota y operación para el cumplimiento del contrato de transporte en ejercicio de su autonomía contractual y eficiencia logística. Dicho de otro modo, debido a la aplicación de la medida cuestionada en el presente procedimiento, el operador no puede diseñar su logística basándose en la eficiencia de costos o tiempo, sino que debe someterse a una imposición administrativa que restringe su acceso efectivo al territorio colombiano.
- [145] Esta situación estaría favoreciendo indebidamente a prestadores de servicios locales en el punto de intercambio, a los cuales no se les aplica el mismo tratamiento que a los transportistas con matrícula ecuatoriana, eliminando la libre competencia técnica entre operadores de diferentes Países Miembros.

- [146] En este marco, es importante resaltar lo señalado en el artículo 15 de la Decisión 837, que consagra el principio del trato nacional y el compromiso que implica que los Países Miembros no deben aplicar medidas discriminatorias que beneficien a los transportistas nacionales. En ese sentido, la exigencia de utilizar la modalidad de tracto-camión para el ingreso de los transportistas ecuatorianos al territorio colombiano, constituye un beneficio para los transportistas de la República de Colombia, en una concreta violación del principio del trato nacional.

6.2.3.2. Sobre el artículo 14 de la Decisión 837: Libre Tránsito

- [147] El artículo 14 de la Decisión 837 establece el libre tránsito a los vehículos habilitados y unidades de carga debidamente registrados para el transporte internacional. Dicha habilitación se obtiene a través del Certificado de Habilitación.
- [148] El principio de libre tránsito expresa la capacidad de la unidad de transporte (tracto-camión y unidad de carga) de circular por las rutas habilitadas sin interrupciones arbitrarias.
- [149] El Certificado de Habilitación acredita que un vehículo es apto para transitar por todo el territorio de un País Miembro, el que se constituye en el ámbito de operación autorizado. En este sentido, al establecer la obligación de desenganchar el cabezal en la frontera, como lo establece el Radicado No. MT 20241010786581, la República de Colombia está restringiendo físicamente el tránsito del vehículo habilitado, lo cual afecta el derecho del transportista a utilizar su flota registrada y autorizada para transitar de manera ininterrumpida desde su punto de origen, hasta el destino final en otro País Miembro diferente al de su origen. Así, al condicionar el tránsito vehicular únicamente a la modalidad señalada en el literal b) del artículo 21 de la Decisión 837, la Reclamada anula el derecho al libre tránsito, al que hace referencia el artículo 14 de la Decisión 837.
- [150] De esta manera, la disposición administrativa, contenida en el Radicado MT No. 20241010786581, limita el libre tránsito de un vehículo que ya cuenta con el registro y la habilitación técnica comunitaria vigente, vulnerando lo señalado en el artículo 14 de la Decisión 837.

6.2.3.3. Sobre el artículo 15 de la Decisión 837: Trato Nacional

- [151] El artículo 15 de la Decisión 837 consagra el principio de Trato Nacional, por el cual los Países Miembros se comprometen a otorgar a los transportistas autorizados nacionales de los demás Países Miembros un trato no menos favorable que el que otorga a sus nacionales.
- [152] En el presente caso, la medida contemplada en el Radicado MT No. 20241010786581 crea una asimetría operativa en vista de que el transportista nacional colombiano puede realizar trayectos de larga distancia sin rupturas forzadas, mientras que el transportista ecuatoriano es obligado a realizar únicamente una operación fraccionada. Esta situación se traduce en una barrera operativa para el transportista de placa ecuatoriana que no padece el transportista de placa colombiana, lo que constituye un tratamiento diferenciado a favor del transportista nacional colombiano, que se traduce en una limitación en la fluidez logística de la operación.
- [153] De esta manera, se verifica que la medida implementada a través del Radicado MT No. 20241010786581 genera un trato menos favorable a los prestadores del servicio de transporte de mercancías ecuatorianos, que aquel que se otorga a los prestadores nacionales colombianos de los mismos servicios, transgrediéndose de este modo lo establecido en el artículo 15 de la Decisión 837.



6.2.3.4 Sobre el artículo 16 de la Decisión 837: Nación Más Favorecida

- [154] El artículo 16 de la Decisión 837 consagra el principio de Nación más Favorecida, mediante el cual los Países Miembros se comprometen a otorgar a los transportistas autorizados nacionales de los demás Países Miembros un trato no menos favorable que el otorgado, en circunstancias similares, a los nacionales de terceros países.
- [155] Al respecto, si bien en el caso de autos no se evidencia que una medida similar al Radicado MT No. 20241010786581 se esté aplicando a transportistas autorizados de terceros países; sin embargo, al establecer dicho radicado, *de iure*, una restricción que no es de carácter general para todos los transportistas internacionales, sino únicamente para los transportistas ecuatorianos, se estaría afectando el estándar de tratamiento que la norma comunitaria garantiza como piso mínimo.
- [156] En ese sentido, mediante el Radicado MT No. 20241010786581 se estaría transgrediendo el principio de Nación más Favorecida.

6.2.3.5 Sobre el artículo 21 de la Decisión 837: Modalidades de Operación

- [157] El artículo 21 de la Decisión 837 dispone las modalidades para una operación directa de operación para el transporte internacional de mercancías por carretera: a) sin cambio del camión o tracto-camión y del remolque o semirremolque; o, b) con cambio del tracto-camión, sin transbordo de las mercancías.

“Artículo 21.- El transporte internacional de mercancías por carretera se efectuará bajo control aduanero mediante las siguientes formas de operación:

a) Directo, sin cambio del camión o tracto-camión y del remolque o semirremolque; o,

b) Directo, con cambio del tracto-camión, sin transbordo de las mercancías.

El transbordo de las mercancías se efectuará sólo cuando lo acuerden expresamente el transportista autorizado y el remitente, lo cual deberá constar en la CPIC.”

- [158] En este sentido, el referido artículo 21 de la Decisión 837, otorga al transportista autorizado la libertad de elegir entre las dos formas de transporte directo antes mencionadas.
- [159] Sin embargo, cuando la República de Colombia establece en el Radicado MT No. 20241010786581 la obligatoriedad de efectuar el transporte terrestre de mercancías únicamente bajo la modalidad del literal b) del citado artículo 21, contraviene el derecho y la autonomía técnica del operador para decidir cuál es la configuración de la operación más eficiente para cada tipo de mercancía y ruta.
- [160] En tal sentido, la decisión de la República de Colombia, expresada en su contestación al Reclamo y confirmada expresamente en la Reunión Informativa llevada a cabo dentro del presente procedimiento de acción de incumplimiento, de condicionar el transporte terrestre de mercancías por carretera únicamente al supuesto señalado en el literal b) del artículo 21 de la Decisión 837, afecta todo el proceso logístico, lo que conlleva tiempos de cruce adicionales y costos de maniobra mayores que van en contra de la eficiencia del transporte que busca promover la Decisión 837. Esta situación, conforme a lo señalado por la República del Ecuador, acarrea mayores costos finales de la tonelada/kilómetro transportado.



- [161] Cabe mencionar que los literales a) y b) del artículo 21 de la Decisión 837 otorgan a los transportistas de los Países Miembros la opción de elegir libremente entre las modalidades que prevén dichos literales para el transporte internacional de mercancías, lo cual no puede ser restringido, sin vulnerar el sentido y objetivo de la señalada disposición.
- [162] En ese orden de ideas, no es de recibo la interpretación que hace la República de Colombia sobre la suficiencia de cumplir con uno u otro literal del artículo 21, en tanto a que el uso de la disyuntiva “o” en la norma comunitaria, no le otorga la facultad de restringir una de las opciones, sino que otorga la facultad al transportista autorizado de elegir la opción que le convenga para el transporte de mercancías. Ello responde a una interpretación teleológica e integral de la Decisión 837, en particular de sus principios establecidos en los artículos 2, 3 y 4 de ésta:

“Artículo 2.- La presente Decisión establece las condiciones para la prestación del servicio de transporte internacional de mercancías por carretera entre los Países Miembros de la Comunidad Andina, con el objeto de liberalizar su oferta.

Artículo 3.- La oferta y la prestación del servicio de transporte internacional se sustentan en los siguientes principios fundamentales: libertad de operación; acceso al mercado; trato nacional; transparencia; no discriminación, igualdad de tratamiento legal; libre competencia; y, nación más favorecida.

Artículo 4.- Los Países Miembros acuerdan homologar los documentos de transporte y eliminar toda medida restrictiva que afecte o pueda afectar las operaciones de transporte internacional.”

- [163] En consecuencia, al imponer esta medida obligatoria por parte de la República de Colombia, se estaría anulando el derecho del transportista autorizado de elegir la opción prevista en el literal a) del artículo 21 de la Decisión 837, llevando a cabo una modificación de facto del texto normativo comunitario, sin tener competencia para reducir o modificar las opciones operativas que una Decisión andina ha establecido como derechos para el operador. Por lo tanto, se incumple el artículo 21 de la Decisión 837.

6.2.3.6. Sobre el artículo 17 de la Decisión 837

- [164] El artículo 17 de la Decisión 837 exige a los Países Miembros notificar cualquier medida que adopte relativa al transporte internacional de mercancías por carretera a los Países Miembros y a la SGCAN:

“Artículo 17.- Cada País Miembro que adopte alguna medida que incida en el transporte internacional, en lo referente a la circulación de vehículos habilitados y las unidades de carga, así como a la tripulación, la pondrá inmediatamente en conocimiento de los demás Países Miembros y de la Secretaría General.”

Al respecto, la Reclamante, cuando subsanó el reclamo presentado, señaló también el artículo 17 de la Decisión 837 como presunta norma incumplida.

- [165] En este sentido, esta Secretaría General en la Reunión Informativa preguntó a la República de Colombia sobre el compromiso antes mencionado, evidenciándose que dicho País Miembro no había cumplido con la notificación correspondiente, por lo que se ha transgredido lo establecido en el artículo 17 de la Decisión 837.¹⁰²

¹⁰² Ver minutos 1:36:12 - 1:39:51 de la grabación de la Reunión Informativa del 25 de mayo de 2026.



6.2.4. Sobre los artículos 1, 5, 6, 8 y 11 de la Decisión 439

- [166] Como se ha explicado a lo largo del presente Dictamen, el Radicado MT No. 20241010786581 aplicado por la República de Colombia constituye una medida administrativa que obliga a los transportistas ecuatorianos a realizar el cambio de unidad de tracción en la zona fronteriza. Esta medida impide que el vehículo original que inicia la operación en Ecuador complete el trayecto hasta el destino final en territorio colombiano, viéndose obligado a delegar el último tramo en transportistas locales. Al respecto, la República del Ecuador ampara su Reclamo en los artículos 6 y 8 de la Decisión 439.
- [167] Por su parte, la República de Colombia ampara su posición en los artículos 1, 5 y 11 de la Decisión 439.
- [168] En este marco, la SGCAN procederá al análisis de la medida en el marco de los cinco artículos invocados.

6.2.4.1 Sobre los artículos 1 y 5 de la Decisión 439: De los sectores y subsectores

- [169] La Reclamada señala que la Decisión 439 contiene compromisos programáticos, en tanto así se encuentra establecido en el artículo 1 de la referida Decisión *“El presente Marco General tiene como objetivo establecer un conjunto de principios y normas para la liberalización progresiva del comercio intrasubregional de servicios, a fin de alcanzar la creación del Mercado Común Andino de Servicios, mediante la eliminación de las medidas restrictivas al interior de la Comunidad Andina (...)”*¹⁰³.
- [170] En ese sentido, sostiene que dicho artículo debe entenderse en lectura conjunta con el artículo 5 de la citada Decisión 439.
- [171] En efecto, el artículo 5 de la Decisión 439 establece que cualquier sector de servicios que se encuentre regulado en una Decisión específica, mantendrá primacía normativa. En ese sentido, el transporte terrestre de mercancías se rige principalmente por sus propias Decisiones sectoriales, aprobadas con anterioridad, entre las cuales destaca la Decisión 257 que fuera aprobada en el año 1989, modificada por la Decisión 399 aprobada por la Comisión en el año 1997, por lo que la Decisión 439 es de aplicación complementaria.
- [172] De esta manera, el Marco General de Comercio de Servicios conserva aplicación supletoria en aquellas materias en las que Decisiones sectoriales de transporte no regulen expresamente medidas de acceso a mercados, transparencia, excepciones, entre otros.
- [173] En este sentido, no resultarían de aplicación los artículos 1 y 5 de la Decisión 439 en el presente caso.

6.2.4.2 Sobre el artículo 6 de la Decisión 439: Acceso a Mercados

- [174] La Decisión 439, en su artículo 6, establece que cada País Miembro otorgará a los servicios y a los prestadores de servicios de los demás Países Miembros, acceso a su mercado, a través de cualquiera de los modos de prestación establecidos en la definición sobre comercio de servicios.
- [175] Por consiguiente, el acceso a mercados es un derecho que garantiza que los prestadores operen sin barreras cuantitativas o modalidades forzosas que desvirtúen la eficiencia del servicio. De esta manera, la aplicación de la medida contenida en el Radicado MT No.

¹⁰³ Escrito de Contestación de Reclamo de 15 de mayo de 2026, página 23.



20241010786581 conlleva, en la práctica, una restricción de la circulación no sólo de los vehículos sino también de los prestadores del servicio de transporte autorizados.

- [176] La medida establecida por la República de Colombia relativa a la exigencia de la modalidad del "cambio del tracto-camión en la frontera" como la única opción habilitada para las operaciones de transporte con la República del Ecuador conlleva, en la práctica, una suspensión de las demás modalidades operativas consagradas en el ordenamiento jurídico andino.
- [177] En este sentido, cuando una alternativa técnica se convierte en una exigencia obligatoria, se crea una barrera que interrumpe la cadena logística internacional y restringe la libertad del transportista para elegir cómo operar, y por ende constituye una vulneración al principio de acceso al mercado, se afecta directamente el alcance y el volumen del servicio prestado, reservando el tramo interno del territorio colombiano exclusivamente para operadores nacionales. Así, al excluir a los transportistas ecuatorianos de ese trayecto, se restringe su participación y se incumplen los compromisos de liberalización del transporte internacional de mercancías por carretera.
- [178] En este sentido, se estaría vulnerando el artículo 6 de la Decisión 439.

6.2.4.3. Sobre el artículo 8 de la Decisión 439: Trato Nacional

- [179] Conforme a lo señalado en el artículo 8 de la Decisión 439, los Países Miembros deben otorgar a los servicios y prestadores de otros Países Miembros un trato no menos favorable que el concedido a sus propios nacionales. Sin embargo, esta medida impone una carga logística y operativa adicional fundamentada en el origen del transportista y sus costos de operación.
- [180] La medida de restringir el transporte internacional de mercancías entre los territorios de la República de Colombia y de la República del Ecuador, a través de la modalidad de "operación directa con cambio del tracto-camión" en la frontera, vulnera el principio de trato nacional al imponer condiciones operativas restrictivas que no se aplican de manera equivalente a los servicios nacionales.

6.2.4.4. Sobre el artículo 11 de la Decisión 439: Régimen de Excepciones

- [181] La Reclamada señala que, en el marco del artículo 5 de la Decisión 439, se pueden aplicar supletoriamente las normas dispuestas en dicha norma comunitaria en otras Decisiones sectoriales, por lo que, entendiendo que la Decisión 837 es sectorial y no contiene un *"catálogo propio de excepciones al cumplimiento de sus mandatos, se activa la aplicación complementaria del régimen general de servicios."*¹⁰⁴
- [182] En este entendido, la Reclamada sostiene que el artículo 11 de la Decisión 439 permite a un País Miembro adoptar o aplicar medidas necesarias para la protección de distintas medidas, resaltando la preservación del orden público, debiendo tener presente que *"Las medidas enumeradas en el presente artículo, no se aplicarán de manera desproporcionada en relación con el objetivo que persigan, no tendrán fines proteccionistas en favor de servicios o prestadores de servicios nacionales, ni se aplicarán de forma tal que constituyan un obstáculo innecesario al comercio subregional de servicios, ni un medio de discriminación en contra de servicios o prestadores de servicios de la Comunidad Andina, en relación con el trato otorgado a otros países, miembros o no de la Comunidad Andina."*¹⁰⁵

¹⁰⁴ Escrito de contestación de Reclamo de 15 de mayo de 2026, página 25.

¹⁰⁵ Decisión 439 artículo 11.



[183] Sin embargo, la aplicación de dicha excepción implica el cumplimiento de determinadas condiciones que ha establecido el TJCAN jurisprudencialmente en el Proceso 03-AI-2006, es decir, que se cumplan los criterios de necesidad, proporcionalidad, que la medida no sea proteccionista y finalmente que no sea discriminatoria.

[184] Al respecto, el TJCAN en el proceso señalado sostuvo:

“De conformidad con el texto de la Decisión 439 de la Comisión de la Comunidad Andina, se difiere a los Países Miembros la regulación de las excepciones de que trata el artículo 11 cuando ello sea necesario para salvaguardar ciertos valores e intereses. Lo anterior tiene su lógica en la medida en que para la defensa del orden público nacional cada País tiene su propia idiosincrasia, es decir, cada país, de conformidad con sus tradiciones, usos, costumbres y su personalidad colectiva puede determinar la conveniencia de tal o cual medida para la defensa del orden público, siempre y cuando sea “razonable”, o mejor, que sea necesaria, proporcional, no proteccionista y no discriminatoria; no existe una regulación comunitaria que contenga precisiones generales sobre lo que es, en este contexto, comúnmente conveniente para los cuatro Países Miembros en relación con las medidas que se deben adoptar para conservar su orden público interno.”¹⁰⁶ (Énfasis fuera de texto)

[185] Asimismo, ha señalado el TJCAN en su sentencia del Proceso 03-AI-2006 con relación al test de razonabilidad/legalidad, al analizar el artículo 11 de la Decisión 439, lo siguiente: *“El test de razonabilidad, como ya se anotó, se ocupa de verificar en este caso si las medidas adoptadas por el País Miembro demandado son necesarias, proporcionales, no proteccionistas y no discriminatorias, con el objetivo de reconocerlas como una excepción a los principios básicos de comercio de servicios comunitario.”¹⁰⁷*

[186] En efecto, el TJCAN señaló que para aplicar el artículo 11 de la Decisión 439 se debe realizar el test de legalidad resaltando que las condiciones deben ser concurrentes, y que bastaría con que una de ellas no se cumpla, para que no se justifique la medida.

[187] En cuanto a las excepciones del artículo 11 de la Decisión 439, estas se aplican en analogía a lo dispuesto para el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena referido también a las excepciones, pero aplicadas al Programa de Liberación. A tal efecto, el TJCAN dentro del Proceso 01-AN-2014, desarrolló las consideraciones para justificar la excepcionalidad de una medida. En ese sentido, señaló lo siguiente:

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

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

¹⁰⁶ Proceso 03-AI-2006, página 34.

¹⁰⁷ Sentencia del TJCAN expedida el 23 de enero de 2008, en el marco del Proceso Acción de Incumplimiento 03-AI-2006, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 1667 de 30 de octubre de 2008.



- c. *La medida debe ser necesaria (o insustituible); es decir, no debería haber otra medida menos lesiva o gravosa al comercio subregional andino que podría cumplir con la mencionada finalidad.*
- d. *La medida debe ser proporcional; esto es, que sus beneficios son superiores a sus costos, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo.*
- e. *La medida no debe de ser discriminatoria.” (Énfasis fuera de texto)*

[188] En ese sentido, queda claro que bastaría que no se cumpla una de las condiciones antes mencionada para que la medida no se justifique en el marco del ordenamiento jurídico comunitario.

[189] De esta manera, corresponde analizar si la medida cumple con el *test* de legalidad desarrollado por el TJCAN, al satisfacer de manera concurrente los criterios de:

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

[190] En el presente caso, el criterio de discriminación se presenta claramente, en tanto a que la medida es aplicada únicamente a los transportistas ecuatorianos, otorgándoles un trato menos favorable que a los servicios y transportistas de un origen distinto al ecuatoriano:

Imagen 2

Radicado MT No. 20241010786581 de fecha 8 de julio de 2024

Es crucial señalar que, según el artículo 21 de la Decisión 837 de la Comunidad Andina, el transporte sigue siendo considerado directo cuando se realiza mediante el cambio del tracto-camión en la frontera. Esta modalidad es la única opción actual para llevar a cabo operaciones de Transporte Internacional de Mercancías por Carretera entre Colombia y Ecuador, conforme a las decisiones soberanas del país vecino. Esa forma de operación permite el control y la verificación de las condiciones técnicas de los vehículos y unidades de carga, asegurando el cumplimiento estricto de las normas de transporte y tránsito vigentes en la República de Colombia, así como los principios fundamentales establecidos para el transporte terrestre internacional de mercancías en la Comunidad Andina. Esto garantiza la configuración de una simetría equitativa conforme a los términos de la regulación de la integración regional acordada.

[191] En ese sentido, al ser abiertamente discriminatoria, la medida no cumple con la concurrencia exigida por el test de legalidad exigido por el TJCAN para considerarla una excepción en los términos de lo señalado en el artículo 11 de la Decisión 439.

[192] Debe tenerse presente que una excepción prevista en el artículo 11 de la Decisión 439 no puede considerarse un justificativo para el incumplimiento de normas comunitarias, como es el caso de los artículos 14, 15, 16, 17 y 21 de la Decisión 837, sin que se cumplan exhaustivamente todos los criterios establecidos para el efecto por el TJCAN; por lo que la medida impuesta por la República del Ecuador de manera discriminatoria, no puede ser amparada en el artículo 11 de la Decisión 439.

[193] En efecto, a criterio de este órgano comunitario, el artículo 11 de la Decisión 439 no otorga facultades a los Países Miembros para limitar a los transportistas autorizados, el uso de una sola modalidad de transporte establecido en la Decisión 837, cuando el artículo 21 de dicha norma comunitaria de manera expresa dispone varias modalidades, lo cual restringe el derecho de los transportistas ecuatorianos, sin justificación válida alguna.

VII. CONCLUSIONES SOBRE EL ESTADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES COMUNITARIAS. -



Con base en lo expuesto, se concluye que el Radicado MT No. 20241010786581 de fecha 8 de julio de 2024, emitido por el Ministerio de Transporte de la República de Colombia, que impone como única modalidad de operación el cambio obligatorio de tracto-camión en la frontera, vulnera el ordenamiento jurídico comunitario, incurriendo en el incumplimiento de los artículos 14, 15, 16, 17 y 21 de la Decisión 837; de los artículos 6 y 8 de la Decisión 439, así como de lo dispuesto en el artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina; al no permitir el libre tránsito de los vehículos habilitados y unidades de carga debidamente registrados, y condicionando el transporte terrestre de mercancías por carretera procedentes de la República del Ecuador, únicamente al supuesto señalado en el literal b) del artículo 21 de la Decisión 837.

VIII. MEDIDAS APROPIADAS PARA CORREGIR EL INCUMPLIMIENTO. -

En aplicación de lo dispuesto por el artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, y a fin de corregir el incumplimiento dictaminado, se requiere a la República de Colombia adoptar las medidas correspondientes para garantizar la aplicación de las disposiciones establecidas en los artículos precedentes de la Decisiones 439 y 837, en específico del artículo 21 de la Decisión 837.

IX. PLAZO PARA REMITIR INFORMACIÓN. -

De conformidad con el artículo 21 de la Decisión 623 - Reglamento de la Fase Prejudicial de la acción de incumplimiento, se establece un plazo de veinte (20) días hábiles, contados a partir del día siguiente a la publicación del presente Dictamen en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, para que la República de Colombia informe a la Secretaría General de la Comunidad Andina la(s) medida(s) que ha adoptado, o que se encuentre adoptando, dirigida(s) a corregir el incumplimiento.

Gonzalo Gutiérrez Reinel
Embajador
Secretario General

DICTAMEN N° 004-2026

Reclamo presentado por la República del Ecuador contra la República de Colombia por el presunto incumplimiento del literal i) del artículo 3; los artículos 72, 73 y 104 del Acuerdo de Cartagena; del artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina; del numeral 6 del artículo 1 y de los artículos 12 y 13 del Anexo I de la Decisión 757; así como de las Disposiciones Transitorias Tercera y Cuarta de la Decisión 816, con ocasión de la adopción de la Resolución 40064 del 22 de enero de 2026 del Ministerio de Minas y Energía de la República de Colombia, mediante la cual se establecen lineamientos para los esquemas de exportaciones de electricidad y para las transacciones internacionales de electricidad con Ecuador.

I. SUMILLA. -

- [1] La República del Ecuador presentó ante la Secretaría General de la Comunidad Andina (en adelante, la "Secretaría General") un Reclamo contra la República de Colombia por el presunto incumplimiento del literal i) del artículo 3; de los artículos 72, 73 y 104 del Acuerdo de Cartagena; del artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (en adelante, "Tratado de Creación del TJCAN"); y de la Decisión 757



- Sobre la Vigencia de la Decisión 536 “Marco General para la Interconexión Subregional de Sistemas Eléctricos e Intercambio Intracomunitario de Electricidad” (en adelante, “Decisión 757”), específicamente del numeral 6 del artículo 1 y de los artículos 12 y 13 de su Anexo I - Régimen Transitorio Aplicable a las Transacciones Internacionales de Electricidad entre Colombia y Ecuador (en adelante, “Anexo I de la Decisión 757”); así como de las Disposiciones Transitorias Tercera y Cuarta de la Decisión 816 - Marco regulatorio para la interconexión subregional de sistemas eléctricos e intercambio intracomunitario de electricidad (en adelante, “Decisión 816”), con ocasión de la Resolución 40064 del 22 de enero de 2026 del Ministerio de Minas y Energía de la República de Colombia, mediante la cual se establecen lineamientos para los esquemas de exportaciones de electricidad y para las transacciones internacionales de electricidad con Ecuador (en adelante, “Resolución 40064”).

- [2] El presente Dictamen se emite en el marco de lo dispuesto en el artículo 25 del Tratado de Creación del TJCAN y los artículos 13, 14, 15 y 21 de la Decisión 623 - Reglamento de la Fase Prejudicial de la Acción de Incumplimiento (en adelante, “Decisión 623”).

II. RELACIÓN DE LAS ACTUACIONES DEL PROCEDIMIENTO (ANTECEDENTES). -

- [3] El 16 de febrero de 2026, la República del Ecuador presentó por vía electrónica¹ un Reclamo por el presunto incumplimiento señalado en el párrafo *supra* [1], junto con los anexos correspondientes.
- [4] El 23 de febrero de 2026, mediante Nota SG/E/SJ/330/2026, se informó a la República del Ecuador que el Reclamo debía ser subsanado. En consecuencia, de conformidad con el artículo 15 de la Decisión 623, se solicitó subsanar las omisiones e insuficiencias identificadas en los literales a), d), e) y f) del escrito de Reclamo.
- [5] El 17 de marzo de 2026, la República del Ecuador presentó un escrito de subsanación² mediante el cual corrigió las observaciones formuladas en la Nota SG/E/SJ/330/2026.
- [6] El 24 de marzo de 2026, mediante la Nota SG/E/SJ/572/2026, de conformidad con el artículo 16 de la Decisión 623, se admitió a trámite el Reclamo al cumplir con los requisitos previstos en el artículo 14. Asimismo, se comunicó dicha admisión a la República de Colombia, mediante la Nota SG/E/SJ/573/2026, y se le otorgó un plazo de cincuenta y cinco (55) días calendario para su contestación. De igual manera, se comunicó dicha admisión a los demás Países Miembros, a través de la Nota SG/E/SJ/574/2026, para que presentaran los elementos de información que consideraran pertinentes.
- [7] El 27 de marzo de 2026, mediante Radicado No. 2-2026-008932³ y con fundamento en el artículo 17 de la Decisión 623, la República de Colombia solicitó una prórroga de cinco (5) días calendario al plazo otorgado para contestar el Reclamo.
- [8] El 1 de abril de 2026, mediante la Nota SG/E/SJ/601/2026, se comunicó a la República de Colombia que se consideró procedente concederle una prórroga de dos (2) días calendario para contestar el Reclamo. Asimismo, se comunicó, mediante las Notas SG/E/SJ/602/2026 y SG/E/SJ/603/2026, a la República del Ecuador y a los demás Países Miembros la concesión de dicha prórroga. Por otro lado, a petición de la República del Ecuador, se convocó a una Reunión Informativa para el 22 de mayo de 2026, con el fin de recabar

¹ N.º de Ingreso: 473, de 17 de febrero de 2026. Véase el escrito de Reclamo de fecha 16 de febrero de 2026, que consta de 15 folios, adjuntándose seis (6) anexos que en total comprenden cuarenta (40) folios.

² N.º de Ingreso: 833, de 18 de marzo de 2026. Véase el escrito de subsanación al Reclamo de fecha 17 de marzo de 2026, que consta de 3 folios, adjuntándose cuatro (4) anexos que en total comprenden treinta y dos (32) folios.

³ N.º de Ingreso: 945, de 27 de marzo de 2026.



información complementaria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Decisión 623.

- [9] El 13 de mayo de 2026, mediante Oficio No. MPCEI-VCE-2026-0065-O⁴, la República del Ecuador solicitó la reprogramación de la Reunión Informativa.
- [10] El 15 de mayo de 2026, mediante comunicación con Radicado No. 2-2026-015054⁵, y dentro del plazo conferido por la SGCAN, la República de Colombia presentó su contestación al Reclamo con los anexos correspondientes.
- [11] El 18 de mayo de 2026, mediante las Notas SG/E/SJ/1035/2026, SG/E/SJ/1036/2026 y SG/E/SJ/1037/2026, se acusó recibo de la contestación presentada por la República de Colombia, se corrió traslado a la República del Ecuador y a los Países Miembros, y se reprogramó la Reunión Informativa para el 25 de mayo de 2026, conforme al artículo 18 de la Decisión 623.
- [12] El 25 de mayo de 2026 se instaló virtualmente la Reunión Informativa, conforme a la convocatoria realizada oportunamente. Debido a compromisos previos de la República de Colombia, la reunión fue suspendida y culminó el 26 de mayo de 2026. Asimismo, durante el desarrollo de esta se realizaron requerimientos de información a la República del Ecuador y a la República de Colombia, otorgándoles hasta el 28 de mayo de 2026 para su respuesta.
- [13] El 26 de mayo de 2026, mediante las Notas SG/E/SJ/1153/2026 y SG/E/SJ/1154/2026, se remitió el acta de la Reunión Informativa a la República del Ecuador y a la República de Colombia, respectivamente.
- [14] Mediante Oficio No. MPCEI-SPCE-2026-0051 y Radicado No. 2-2026-018358, ambos de fecha 28 de mayo de 2026, y dentro del plazo otorgado por la SGCAN, la República del Ecuador y la República de Colombia remitieron la información solicitada en la Reunión Informativa. Asimismo, mediante correo electrónico de 29 de mayo de 2026, la República de Colombia presentó un alcance a la información previamente remitida.
- [15] Posteriormente, el 29 de mayo de 2026, mediante las Notas SG/E/SJ/1176/2026 y SG/E/SJ/1177/2026, la información remitida fue puesta en conocimiento de la República del Ecuador y la República de Colombia, respectivamente.

III. IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE LAS MEDIDAS O CONDUCTAS MATERIA DEL RECLAMO. -

- [16] En su escrito de Reclamo, la República del Ecuador señala como medida cuestionada la siguiente:

“4.1. Descripción de la Medida Denunciada

4.1.1. La medida denunciada es la Resolución Nro. 40064-26 de 22 de enero de 2026, mediante la cual el Ministerio de Minas y Energía establece lineamientos restrictivos que resultan en la suspensión de hecho de las exportaciones de electricidad hacia Ecuador. Colombia justifica esta medida alegando riesgos de desabastecimiento interno asociados a condiciones climáticas. (...)”⁶

⁴ N.º de Ingreso: 1414, de 14 de mayo de 2026

⁵ N.º de Ingreso: 1430, de 15 de mayo de 2026. Véase el escrito de contestación al Reclamo de fecha 15 de mayo de 2026, que consta de 4 folios, adjuntándose tres (3) anexos que en total comprenden ciento once (111) folios.

⁶ Ibídem, p. 7.



- [17] En relación con las normas comunitarias presuntamente incumplidas, el escrito de Reclamo señaló el incumplimiento del literal i) del artículo 3; de los artículos 72, 73 y 104 del Acuerdo de Cartagena; del artículo 4 del Tratado de Creación del TJCAN; del numeral 6 del artículo 1 y de los artículos 12 y 13 del Anexo I de la Decisión 757; así como de las Disposiciones Transitorias Tercera y Cuarta de la Decisión 816.

IV. REUNIÓN INFORMATIVA. –

- [18] En el marco de lo dispuesto en el artículo 18 de la Decisión 623, la SGCAN, de oficio o a petición del reclamante o de un País Miembro, puede llevar a cabo reuniones con la finalidad de recabar información complementaria y, de ser el caso, realizar las gestiones conducentes a subsanar el incumplimiento.
- [19] La Reunión Informativa se llevó a cabo los días 25 y 26 de mayo de 2026, con la presencia de la República del Ecuador y la República de Colombia, oportunidad en la que expusieron los argumentos contenidos en el escrito de Reclamo y en el escrito de contestación, respectivamente.
- [20] Asimismo, la SGCAN formuló preguntas y requirió información adicional con el fin de esclarecer aspectos del Reclamo y de su contestación, los cuales fueron atendidos oportunamente por la República del Ecuador y la República de Colombia.

V. RELACIÓN DE LOS ARGUMENTOS DEL RECLAMO Y DE LA CONTESTACIÓN. -

5.1. Argumentos del Reclamo

- [21] La República del Ecuador sostiene que la Resolución 40064 constituye una “*restricción al comercio*” de carácter administrativo al impedir la exportación de energía bajo criterios que no se aplican al consumo interno. Asimismo, señala que dicha medida implicaría un trato diferenciado respecto del mercado ecuatoriano y sería contraria al numeral 6 del artículo 1 del Anexo I de la Decisión 757.
- [22] Señala que las Transacciones Internacionales de Electricidad (en adelante, TIE) se basan en el despacho económico, conforme al cual el flujo de energía se determina por la comparación de precios de oferta y costos marginales entre países. En ese sentido, manifiesta que la suspensión de las transacciones impediría el acceso de Ecuador a la compra de excedentes, alterando el esquema de intercambio.
- [23] La República del Ecuador alega la inobservancia de los artículos 12 y 13 del Anexo I de la Decisión 757, en la medida en que el despacho coordinado debe ser observado por los Países Miembros y solo puede ser modificado por razones de emergencia y seguridad, previo ajuste de la normativa interna correspondiente. Asimismo, indica que las TIE pueden limitarse por la capacidad de los enlaces internacionales y que, en situaciones de racionamiento interno, no existe obligación de exportar energía.
- [24] Asimismo, argumenta que la Decisión 816 establece que la interconexión tiene por objeto la utilización óptima de los recursos energéticos de la subregión, y que la medida fue adoptada sin agotar los mecanismos de coordinación técnica con Ecuador. Señala que el sistema de integración contempla soluciones coordinadas ante riesgos de desabastecimiento, tales como ajustes operativos o mecanismos parciales de suministro.
- [25] Añade que, en las transacciones internacionales de electricidad de corto plazo, existen garantías constituidas para cubrir los montos esperados, lo que permitiría la realización de las TIE sin generar riesgos para el mercado colombiano.



- [26] La República del Ecuador sostiene que, conforme a la doctrina del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (en adelante, "TJCAN"), el derecho comunitario es preeminente y de aplicación directa, por lo que las autoridades nacionales no pueden modificar, suspender o dejar sin efecto las Decisiones 757 y 816. En ese sentido, la Resolución 40064 resultaría un acto inaplicable frente a las obligaciones contraídas en el Acuerdo de Cartagena.
- [27] Asimismo, indica que la integración económica se desarrolla a través del Programa de Liberación de bienes, cuyo objetivo, conforme al artículo 72 del Acuerdo de Cartagena, es suprimir gravámenes y restricciones que afecten la importación de productos originarios de los Países Miembros.
- [28] Precisa que el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena define las restricciones de todo orden como aquellas medidas administrativas, financieras o cambiarias que impidan o dificulten las importaciones, y sostiene que la Resolución 40064 se encuadra dentro de dicha definición.
- [29] Sostiene que la medida cuestionada suspende las TIE entre Colombia y Ecuador, afectando el funcionamiento del mercado eléctrico binacional. Afirma que la misma fue adoptada de manera unilateral, sin consulta ni notificación previa a la Secretaría General, ni comunicación a los demás Países Miembros, y sin respaldo en el ordenamiento comunitario.
- [30] La República del Ecuador expone que el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena establece excepciones taxativas a la prohibición de restricciones, relacionadas con la moralidad pública, seguridad, salud, patrimonio cultural y materiales estratégicos, y que la medida no se subsume en ninguna de ellas.
- [31] Asimismo, afirma que la medida infringe los artículos 72 y 73 del Acuerdo de Cartagena al configurar una restricción prohibida que no supera el test de proporcionalidad, aplicable a las excepciones previstas en dicha norma. Señala que la medida es unilateral, imputable al Estado colombiano, impide las importaciones ecuatorianas, discrimina por origen y no se sustenta en ninguna excepción prevista en el ordenamiento comunitario. Asimismo, sostiene que, aun bajo el argumento de "seguridad energética", la medida no resulta idónea ni necesaria frente a alternativas menos restrictivas contempladas en la Decisión 757 y que sus efectos resultan desproporcionados al afectar el mecanismo de intercambio operativo entre ambos países.
- [32] La República del Ecuador sostiene que la Resolución 40064 contraviene el literal i) del artículo 3 y el artículo 104 del Acuerdo de Cartagena, al haber sido adoptada sin agotar los mecanismos de coordinación previstos en el ordenamiento comunitario, sin notificación previa a la Secretaría General ni al Comité Andino de Organismos Normativos y Reguladores de Servicios de Electricidad (CANREL), y al afectar la interconexión eléctrica binacional como mecanismo de integración física y aprovechamiento de recursos energéticos.
- [33] Alega que la medida fue adoptada en un contexto de presiones de sectores económicos internos, orientadas a limitar la competencia de operadores de otros Países Miembros, lo que habría incidido en su adopción como instrumento de protección de intereses sectoriales.
- [34] Señala que la República de Colombia habría incumplido los deberes de colaboración, coordinación y buena fe que rigen el proceso de integración andino, así como las obligaciones previstas en el artículo 4 del Tratado de Creación del TJCAN.



- [35] La República del Ecuador indica que la Disposición Transitoria Tercera de la Decisión 816 establece la obligación de los Países Miembros de adoptar medidas para asegurar la operación de las interconexiones eléctricas y las transacciones comerciales. Afirma que la suspensión de las TIE afecta dicha obligación al impedir el funcionamiento del mecanismo de interconexión.
- [36] Por último, precisa que la medida, al infringir el numeral 6 del artículo 1, y los artículos 12 y 13 del Anexo I de la Decisión 757, desconoce también la Disposición Transitoria Cuarta de la Decisión 816, que otorga fuerza vinculante al régimen transitorio bilateral.

5.2. Argumentos de la Contestación

- [37] La República de Colombia sostiene que el numeral 6 del artículo 1 del Anexo I de la Decisión 757 consagra el compromiso de las partes de garantizar condiciones de competencia en el mercado eléctrico, evitando prácticas discriminatorias y abusos de posición dominante. En consecuencia, afirma que, para invocar el incumplimiento de dicha disposición, resulta indispensable agotar previamente el procedimiento de investigación sobre conductas restrictivas de la competencia previsto en la Decisión 608.
- [38] Asimismo, alega que la acción de incumplimiento en fase prejudicial no constituye el mecanismo idóneo para alegar el supuesto desconocimiento de los artículos 72 y 73 del Acuerdo de Cartagena, cuando la medida cuestionada ha sido calificada unilateralmente por Ecuador como una “restricción”, sin haberse agotado previamente el procedimiento de calificación ante la Secretaría General.
- [39] En ese sentido, precisa que el ordenamiento jurídico andino prevé un sistema escalonado de control de las medidas restrictivas al comercio intracomunitario, en el cual la Secretaría General ejerce una competencia técnica, previa y obligatoria destinada a determinar si una medida constituye —o no— una restricción al comercio. Ello garantiza que cualquier medida susceptible de afectar el Programa de Liberación sea examinada conforme al marco institucional andino.
- [40] Asimismo, expone que la Decisión 425 establece un procedimiento de calificación de restricciones al comercio intracomunitario ante la Secretaría General, cuyo agotamiento constituye un requisito previo y obligatorio para la interposición de una acción de incumplimiento respecto de una medida presuntamente restrictiva.
- [41] Por otra parte, Colombia destaca que, en los términos de la Decisión 816, las reglas y condiciones operativas y comerciales para los intercambios de electricidad deben permitir el uso óptimo de los recursos, sin perjuicio de la autonomía en el establecimiento de políticas internas de regulación y operación de los sistemas eléctricos nacionales.
- [42] La República de Colombia argumenta que, teniendo en cuenta que el 57,91 % de la energía eléctrica producida en Colombia es de origen hidráulico, y que los pronósticos del Ministerio de Minas y Energía evidencian que el Fenómeno del Niño afectará gravemente la capacidad de los embalses para atender la demanda nacional, se decidió suspender las exportaciones de energía con el propósito de prevenir un déficit que conlleve un racionamiento eléctrico interno.
- [43] Asimismo, señala que, para la fecha de expedición de la Resolución 40064, conforme a la National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA) del U.S. Department of Commerce, el pronóstico de ocurrencia del Fenómeno del Niño para el trimestre junio-julio-agosto superaba el 50%. Desde entonces, dicho pronóstico se ha incrementado notablemente, alcanzando más del 79% para ese mismo trimestre y un 93% de probabilidad para el trimestre octubre-noviembre-diciembre.



- [44] Con base en dichas circunstancias, la República de Colombia sostiene que, conforme al artículo 13 del Anexo I de la Decisión 757, ejerció su facultad de suspender las exportaciones de energía como medida preventiva frente al alto riesgo de desabastecimiento interno generado por el Fenómeno del Niño. La expresión “racionamiento interno”, en los términos del artículo 13, no exige que dicho racionamiento sea actual o efectivo para habilitar la adopción de medidas preventivas, pues basta con la existencia de un riesgo objetivo de desatención de la demanda nacional.
- [45] Bajo el entendido de que el artículo 12 del Anexo I de la Decisión 757 regula el cumplimiento y la modificación del despacho económico coordinado, mediante el cual se atiende diariamente la demanda de electricidad entre Colombia y Ecuador, se precisa que la Resolución 40064 no versa sobre dicho mecanismo, sino sobre la suspensión de las exportaciones de energía de Colombia hacia Ecuador.
- [46] Asimismo, argumenta que la Resolución 40064 no suspende las importaciones de energía ecuatoriana en Colombia y, por lo tanto, no vulnera el Programa de Liberación en los términos de los artículos 72 y 73 del Acuerdo de Cartagena. En la práctica reciente, Colombia ha exportado masivamente energía eléctrica para abastecer a Ecuador durante sus crisis energéticas. Del mismo modo señala que, en ocasiones anteriores, las exportaciones han debido suspenderse por razones internas, como ocurrió durante el Fenómeno del Niño que afectó al sistema colombiano entre 2023 y 2025, con el fin de evitar un déficit que condujera al racionamiento eléctrico.
- [47] La República de Colombia añade que, en el marco de la Decisión 757, se regularon las TIE de corto plazo, de manera que el despacho económico coordinado es una actividad que se adelanta diariamente entre Colombia y Ecuador.
- [48] Igualmente, explica que los intercambios energéticos binacionales operan más como un “*acoplamiento de sistemas*” que como un contrato clásico de exportación. Ello obedece a que dichos intercambios dependen de los excedentes de producción diaria de energía de cada país, cuya cantidad y precio son sometidos a consideración de cada Parte. Este marco regulatorio responde a principios de flexibilidad, de modo que los intercambios binacionales se realizan únicamente cuando las condiciones energéticas y de precios lo permiten.
- [49] Colombia reitera que lo que hizo la Resolución 40064 fue definir qué recursos de generación colombianos estarían disponibles para exportación, lo cual opera en un plano anterior al despacho económico coordinado.
- [50] Asimismo, precisa que el ámbito de aplicación del artículo 72 del Acuerdo de Cartagena, en armonía con el artículo 77, recae exclusivamente sobre las importaciones. Bajo esa interpretación y a partir de una lectura sistemática de los artículos 1 y 2 de la Resolución 40064, la medida suspende únicamente las exportaciones de energía hacia Ecuador mientras se superan los efectos del Fenómeno del Niño, toda vez que el artículo 2 se refiere exclusivamente a las “*exportaciones de energía eléctrica*”.
- [51] En esa línea, sostiene que el Programa de Liberación no contempla obligaciones de exportación entre los Países Miembros. Por el contrario, fue diseñado para permitir la libre importación de mercancías provenientes de otros Países Miembros, fomentando así la comercialización de la producción nacional en el espacio comunitario.
- [52] La República de Colombia afirma que no se han incumplido los artículos 3 y 104 del Acuerdo de Cartagena debido a que la Resolución 40064 no afecta la integración física para el intercambio comercial de energía entre Colombia y Ecuador. La medida no regula el bloqueo o cierre del conjunto de equipamientos que permite la interconexión de energía



entre ambos países, sino la suspensión de las exportaciones de energía de Colombia a Ecuador justificada en el artículo 13 del Anexo I de la Decisión 757. Por ende, no se tenía el deber de notificar la suspensión de exportaciones de energía a la Secretaría General ni al CANREL.

- [53] La República de Colombia considera infundado que la República del Ecuador desacredite las razones de racionamiento interno que llevaron al Ministerio de Minas y Energía a suspender las exportaciones de energía, omitiendo la justificación técnica. Ello constituye sustento suficiente para demostrar que la decisión no respondió a una situación infundada, sino a la gravedad del contexto energético colombiano y a los riesgos derivados del Fenómeno del Niño y de la crisis hídrica.
- [54] Finalmente, señala que se trata de una medida temporal y reversible, pues la propia resolución dispone expresamente que: *“El Ministerio de Minas y Energía podrá derogar o prorrogar la aplicación de las medidas dispuestas en la presente resolución, mediante Circular, según los resultados del análisis de la situación energética del país”*.
- [55] Asimismo, manifiesta que reconoce plenamente la vigencia del Régimen Transitorio establecido en el Anexo I de la Decisión 757 en la propia Resolución 40064 y, por ende, también reconoce el alcance de la Disposición Transitoria Cuarta de la Decisión 816 sobre la vigencia de dicho régimen.
- [56] Por último, Colombia concluye que no adoptó una medida contraria a las normas comunitarias, sino que ejerció una facultad expresamente prevista por ellas, con lo cual se ajusta al precepto del artículo 4 del Tratado de Creación del TJCAN.

VI. EXPOSICIÓN DE LOS MOTIVOS DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA SOBRE EL ESTADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES COMUNITARIAS. -

6.1. Respecto a las cuestiones de procedimiento

6.1.1. Sobre la competencia de la Secretaría General de la Comunidad Andina para conocer del presente asunto

- [57] Conforme a lo establecido en el artículo 24 del Tratado de Creación del TJCAN y el artículo 13 de la Decisión 623, la Secretaría General tiene competencia para conocer reclamos presentados cuando un País Miembro considere que otro País Miembro ha incurrido en incumplimiento de obligaciones emanadas de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.
- [58] En ese sentido, está reconocido en el ordenamiento jurídico comunitario y la jurisprudencia andina que en la acción de incumplimiento y, por ende, en su fase prejudicial, se verifica cualquier medida, *“(...) sea legislativa, judicial, ejecutiva o administrativa del orden central o descentralizado geográficamente o por servicios, llámese leyes, reglas, procedimientos, requisitos, decisiones, decretos, resoluciones, acuerdos, dictámenes, sentencias o providencias que puedan obstaculizar la aplicación del ordenamiento jurídico andino”*⁷.
- [59] En consecuencia, respecto a las conductas que pueden ser objeto de cuestionamiento por parte de un País Miembro, el propio TJCAN ha señalado:

⁷ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Proceso 03-AI-97. Sentencia publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 422 del 30 de marzo de 1999.



“El recurso de incumplimiento es una pieza clave en la construcción, desarrollo y vigencia del orden jurídico comunitario y mediante el cual se ejerce el control del comportamiento de los Estados. El sistema andino de integración presupone la existencia de un orden de derecho, un ordenamiento normativo comunitario frente al cual los Países Miembros que forman parte integrante del mismo tienen dos órdenes de obligaciones: las de hacer o sea adoptar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena y las de no hacer, o sea el no adoptar ni emplear medidas contrarias a su aplicación o que de algún modo las obstaculicen (...)”⁸

- [60] De esta forma, al verificar el cumplimiento del ordenamiento comunitario en la fase prejudicial, la Secretaría General deberá examinar si el País Miembro cuestionado ha incurrido en un incumplimiento debido a: (i) la expedición de normas internas contrarias al ordenamiento jurídico andino; (ii) la no expedición de normas que le den cumplimiento a dicho ordenamiento; y (iii) la realización de actos u omisiones que se opongan al ordenamiento jurídico andino y dificulten u obstaculicen su aplicación.
- [61] Por lo anterior, el TJCAN ha afirmado que: *“(...) Por la primera obligación, de hacer, los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena se vinculan jurídicamente al compromiso de adoptar toda clase de medidas -sean legislativas, judiciales, ejecutivas, administrativas o de cualquier otro orden- que contengan manifestaciones de voluntad del Estado expresadas en leyes, decretos, resoluciones, decisiones, sentencias o en general actos de la administración, destinados a garantizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico comunitario. Por la segunda obligación, de no hacer, las mismas autoridades deben abstenerse de adoptar toda medida de la misma índole que pueda contrariar u obstaculizar dicho ordenamiento.”⁹*

6.1.2. Acerca de la naturaleza de la fase prejudicial de la acción de incumplimiento

- [62] Precisado lo anterior, de la revisión y análisis de los argumentos presentados por las partes, este órgano comunitario considera necesario señalar la naturaleza de la fase prejudicial de la acción de incumplimiento y las facultades que, en este contexto, corresponden a la Secretaría General.
- [63] En ese marco, el Acuerdo de Cartagena le otorgó a la Secretaría General la función de velar por su aplicación y el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina¹⁰. De igual manera, el Tratado de Creación del TJCAN consagró, como derecho primario, la facultad de la Secretaría General para pronunciarse sobre los presuntos incumplimientos de las obligaciones derivadas de las normas que integran dicho ordenamiento jurídico. Así, se estableció como requisito de procedibilidad que antes de acudir al TJCAN a través de la acción de incumplimiento, se debe agotar una etapa prejudicial ante este órgano comunitario¹¹.
- [64] Bajo esa lógica, la acción de incumplimiento tiene como objetivo garantizar que los Países Miembros cumplan con los compromisos adquiridos en el ámbito comunitario. Más que un propósito retributivo o sancionador, su finalidad es que los Países Miembros que se encuentren en situación de incumplimiento adopten las medidas pertinentes y necesarias

⁸ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Proceso 02-AI-97. Sentencia publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 391 del 11 de diciembre de 1998.

⁹ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Proceso 06-IP-93. Interpretación Prejudicial publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 150 del 25 de marzo de 1994.

¹⁰ Acuerdo de Cartagena, Artículo 30, literal a).

¹¹ Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Sección Segunda del Capítulo III.



para ajustar su conducta al ordenamiento comunitario. En esta misma línea, el TJCAN ha señalado lo siguiente:

“La Acción de Incumplimiento, establecida y regulada en los artículos 23 a 27 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, constituye un instrumento básico y fundamental en el fortalecimiento del proceso andino de integración, ya que mediante su ejecución se controla la eficacia del Ordenamiento Jurídico Comunitario y, por lo tanto, se propende al logro cabal de las finalidades del Acuerdo de Cartagena.”¹² (énfasis agregado)

[65] Y agregó que:

“No se trata, por tanto, de un mecanismo que faculte al TJCAN a identificar o perseguir conductas de incumplimiento de los Países Miembros para retribuirlos o sancionarlos, sino que su finalidad se encuentra enfocada en lograr el cumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por los Países Miembros; esto es, en garantizar la eficacia del ordenamiento jurídico comunitario.”¹³ (énfasis agregado)

[66] En consecuencia, el TJCAN ha desarrollado una amplia jurisprudencia con el fin de asegurar la observancia de los objetivos del proceso de integración en la Comunidad Andina, mediante la verificación del cumplimiento de los compromisos asumidos por los Países Miembros.

[67] De igual manera, esta finalidad también se refleja en la fase prejudicial administrada por la Secretaría General, cuya naturaleza fue esclarecida por el TJCAN al señalar lo siguiente:

“Antes de acudir al procedimiento judicial ante el Tribunal, es indispensable que se adelante en la Secretaría General de la Comunidad Andina, un procedimiento pre contencioso, el cual, viene a constituir un requisito de admisibilidad para el ejercicio de la acción. Este trámite prejudicial, se materializa en el desarrollo de una fase administrativa previa, en la que se abre el dialogo e investigación entre dicho Órgano Comunitario y el País miembro presuntamente infractor, con el objeto de buscar una solución al asunto controvertido en dicha etapa. (...)”¹⁴ (énfasis agregado)

[68] En ese sentido, la fase prejudicial que lleva a cabo la Secretaría General tiene la naturaleza jurídica de un procedimiento administrativo de carácter pre contencioso, regulado por la Decisión 623, cuyo objetivo es lograr la adecuación del País Miembro cuestionado al ordenamiento jurídico comunitario.

[69] De acuerdo con el marco normativo comunitario señalado, se han otorgado facultades a la Secretaría General para actuar de oficio o a solicitud de parte, lo que incluye la posibilidad de solicitar información, organizar reuniones informativas y facilitadoras, emitir dictámenes y aclaraciones, entre otras cuestiones. Todo esto con el fin de garantizar la eficacia del ordenamiento jurídico comunitario mediante la verificación del cumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por los Países Miembros¹⁵.

¹² Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Proceso 01-AI-2013. Sentencia publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 2556 del 7 de agosto de 2015.

¹³ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Proceso 04-AI-2017. Sentencia publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 3835 del 11 de diciembre de 2019.

¹⁴ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Proceso 04-AI-2017. Sentencia publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 3835 del 11 de diciembre de 2019.

¹⁵ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Procesos acumulados 01 y 02 AI-2016. Auto publicado en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 3439 del 12 de noviembre 2018.



- [70] De igual forma, el TJCAN sostiene que por la vía de la acción de incumplimiento no pueden otorgarse derechos o declararlos, ni restablecer situaciones jurídicas de particulares que han sido vulneradas.

“No debe confundirse la Acción de Incumplimiento con un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción. Siendo bastante enfáticos, corresponde precisar que la Acción de Incumplimiento a cargo del TJCA no constituye un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción. Por tanto, en vía de Acción de Incumplimiento el TJCA no puede anular o revocar actos administrativos, como tampoco puede otorgar derechos o declararlos, ni restablecer situaciones jurídicas de particulares vulneradas.”¹⁶ (énfasis agregado)

- [71] Sobre esa base, y en atención a lo señalado por la República de Colombia en su contestación respecto a la indebida naturaleza del procedimiento, corresponde dilucidar, como cuestión preliminar, si el examen del presunto incumplimiento de los artículos 72 y 73 del Acuerdo de Cartagena en el marco de la presente fase prejudicial regulada por la Decisión 623 puede realizarse de manera directa, o si dicho examen se encuentra condicionado a la existencia de una calificación previa de la medida como *“gravamen o restricción al comercio intracomunitario”*, conforme al procedimiento previsto en los artículos 46 a 55 de la Decisión 425.

- [72] Sobre el particular, la Secretaría General considera pertinente analizar si el Reclamo presentado por la República del Ecuador en el marco de la fase prejudicial de la acción de incumplimiento regulada por la Decisión 623, como ha sido planteado tiene por objeto principal la determinación de si la Resolución 40064 constituye una restricción al comercio intracomunitario, supuesto que se encuentra expresamente previsto en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena y desarrollado en el procedimiento especial contemplado en los artículos 46 a 55 del *“Capítulo I De los procedimientos para la calificación de gravámenes o restricciones”* de la Decisión 425.

- [73] En efecto, en el propio escrito de Reclamo se sostiene expresamente que, a juicio de la República del Ecuador, la medida cuestionada *“reúne todos los elementos”*¹⁷ de una restricción al comercio en los términos del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, y se califica a la Resolución 40064 como una *“restricción al comercio”* de carácter administrativo¹⁸, que no encuadra en ninguna de las excepciones taxativas a la prohibición de restricciones. A partir de lo anterior, la Secretaría General considera que el núcleo esencial del Reclamo no consiste, por tanto, en el examen autónomo de un incumplimiento al ordenamiento jurídico comunitario, sino en establecer si la medida cuestionada encuadra jurídicamente dentro del concepto de *“restricciones de todo orden”*.

- [74] Precisamente, el ordenamiento jurídico andino diseñó un procedimiento específico y especializado para tales supuestos, atribuyendo competencia expresa a la Secretaría General para determinar, mediante Resolución, si una medida unilateral constituye o no una restricción al comercio intracomunitario. Al respecto, el TJCAN en reciente pronunciamiento, precisó que:

“La eventual incompatibilidad material de una medida nacional con el Programa de Liberación puede apreciarse desde el momento en que dicha medida contradice los artículos 72 y 73 del Acuerdo de Cartagena; sin embargo, para

¹⁶ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Procesos acumulados 01 y 02 AI-2016. Auto publicado en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 3439 del 12 de noviembre 2018.

¹⁷ N.º de Ingreso: 473, de 17 de febrero de 2026. Véase el escrito de Reclamo de fecha 16 de febrero de 2026. Página 9.

¹⁸ N.º de Ingreso: 473, de 17 de febrero de 2026. Véase el escrito de Reclamo de fecha 16 de febrero de 2026. Página 7.



los efectos jurídicos propios del ordenamiento comunitario andino, la determinación específica de si una medida unilateral constituye gravamen o restricción corresponde a la SGCA, en los términos del artículo 74 del Acuerdo de Cartagena.¹⁹ [Negrita agregada]

- [75] En ese sentido, la distinción entre el procedimiento de calificación de gravámenes o restricciones (Decisión 425) y la fase prejudicial de la acción de incumplimiento (Decisión 623), ha sido desarrollada de manera clara y uniforme por el TJCAN. Al respecto, señaló:

*“La determinación de que una medida constituye restricción o gravamen al comercio intracomunitario (...) difiere del dictamen de incumplimiento que la referida Institución Comunitaria debe adoptar cuando considere que un País Miembro ha incurrido en incumplimiento de las normas o Convenios que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina”*²⁰.

- [76] A partir de lo anterior, el TJCAN no solo distinguió formalmente ambos procedimientos, sino que además explicó que cada uno persigue finalidades distintas y culmina con actos jurídicos de naturaleza diferente. Respecto del procedimiento de gravámenes y restricciones previsto en la Decisión 425, precisó que:

*“La calificación como restricción al comercio pone fin al procedimiento que se inicia con la finalidad de verificar si una medida adoptada unilateralmente por un País Miembro se encuentra comprendida en el concepto de ‘restricciones de todo orden’ acuñado por el artículo 72 del Acuerdo de Cartagena”*²¹.

- [77] En tal sentido, el objeto del procedimiento regulado por la Decisión 425 se encuentra estrictamente delimitado a identificar y calificar una medida concreta. Por el contrario, respecto al procedimiento previsto en la Decisión 623, el TJCAN explicó que *“el dictamen de incumplimiento (...) constituye un presupuesto procesal para iniciar una acción de incumplimiento y su finalidad no es otra que formalizar la posición de la Secretaría General en torno a una conducta contraventora del ordenamiento jurídico comunitario”*²².

- [78] De esta manera, mientras el procedimiento de la Decisión 425 se concentra en la naturaleza de una medida específica frente al Programa de Liberación, la Decisión 623 tiene un objeto distinto que consiste en determinar el estado de cumplimiento por parte de los Países Miembros de las obligaciones derivadas del ordenamiento jurídico andino.

- [79] De lo expuesto se desprende que la diferencia entre ambos procedimientos es sustancial, debido a que el procedimiento de gravámenes y restricciones culmina mediante una Resolución que forma parte del ordenamiento jurídico comunitario, y tiene efectos jurídicos vinculantes. Sobre su naturaleza jurídica, el TJCAN, ha señalado que:

“(...) resulta pertinente precisar la naturaleza jurídica de la resolución mediante la cual la SGCA califica una medida como gravamen incompatible con el Programa de Liberación. Dicha resolución tiene una doble dimensión: es declarativa, en cuanto constata una situación de incompatibilidad que existía desde el momento en que la medida nacional contradijo la obligación general prevista en el artículo 72 del Acuerdo de Cartagena (esto es, eliminar los gravámenes y restricciones de todo orden sobre los productos originarios de la

¹⁹ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Proceso 466-IP-2022. Interpretación Prejudicial publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 5760 del 18 de mayo de 2026.

²⁰ 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.

²¹ *Ibíd.*

²² *Ibíd.*



*subregión); y, **es constitutiva, en cuanto genera la obligación específica, concreta y exigible, de retirar la medida dentro del plazo previsto en la normativa comunitaria.***²³ [Negrita agregada]

- [80] Por el contrario, sobre la naturaleza del dictamen, la jurisprudencia del TJCAN ha precisado que:

*“El dictamen de la SGCA no es un acto comunitario de efectos jurídicos vinculantes. No es un acto administrativo, ni una norma reglamentaria. Al carecer de efectos jurídicos vinculantes, no constituye uno de los actos respecto de los cuales el Tribunal tiene competencia para efectuar el control de legalidad a través de la acción de nulidad, lo que ha sido reiterado en jurisprudencia uniforme de esta corte internacional.”*²⁴

- [81] A mayor abundamiento, el Tribunal andino precisó que:

*“A través del dictamen, la SGCA emite opinión técnica no vinculante sobre el estado de cumplimiento de las obligaciones emanadas del ordenamiento jurídico comunitario andino. La SGCA puede considerar, en su opinión, que el País Miembro observado o reclamado viene incumpliendo tales obligaciones o, por el contrario, considerar que no viene incumpliendo dichas obligaciones, supuesto en el cual estaremos ante un dictamen de no incumplimiento”*²⁵.

- [82] Ello confirma que el dictamen previsto en la Decisión 623 posee una naturaleza esencialmente distinta, mientras que la Resolución emitida bajo el procedimiento previsto en la Decisión 425 sí constituye un acto jurídico comunitario integrante del ordenamiento andino. En efecto, el literal d) del artículo 1 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina dispone expresamente que forman parte del ordenamiento jurídico andino: *“Las Resoluciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina”*.
- [83] En tal virtud, la Resolución que califique una medida como gravamen o restricción no constituye una mera opinión técnica, sino un acto jurídico comunitario vinculante y susceptible de control jurisdiccional, que se incorpora al acervo normativo comunitario en virtud de lo señalado en el artículo 1 del Tratado de Creación del TJCAN.
- [84] En ese sentido, la propia Decisión 623 reconoce expresamente la distinción en los procedimientos en el literal e) del artículo 4 y en el artículo 16, al regular el supuesto específico de *“cuando el incumplimiento alegado consista en la aplicación de un gravamen o restricción al comercio calificado por Resolución”*. Esta referencia expresa demuestra que, a través del procedimiento de la fase prejudicial previsto en la Decisión 623, no es posible calificar una medida como restricción ni pronunciarse sobre el incumplimiento del artículo 72 y 73 del Acuerdo de Cartagena, sin que previamente la medida haya sido calificada por Resolución mediante el procedimiento previsto para tal finalidad en el marco de la Decisión 425.
- [85] La interpretación sistemática de las Decisiones 425 y 623, en cuanto normas derivadas del ordenamiento jurídico andino, guarda plena armonía con lo dispuesto en el artículo 26 del Tratado de Creación del TJCAN, norma de derecho primario que distingue expresamente entre la Resolución de verificación de la existencia de un gravamen o restricción y el

²³ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Proceso 466-IP-2022. Interpretación Prejudicial publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 5760 del 18 de mayo de 2026.

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

²⁵ *Ibíd.*



Dictamen motivado que habilita el acceso a la fase jurisdiccional. En efecto, dicha disposición prevé que:

“Artículo 26.- En los casos en que se hubiere emitido una Resolución de verificación de la existencia de gravamen o restricción o cuando se trate de un caso de incumplimiento flagrante, la Secretaría General, de conformidad con su reglamento, emitirá, a la brevedad posible, un Dictamen motivado, a partir del cual ésta o el País Miembro afectado, podrán acudir directamente al Tribunal.”

- [86] De lo expuesto se desprende que la calificación de una medida como gravamen o restricción constituye una actuación autónoma, previa y distinta de la fase prejudicial de la acción de incumplimiento, que corresponde exclusivamente al procedimiento previsto en la Decisión 425. En tal sentido, la Decisión 623 no puede ser interpretada para atribuir al Dictamen la facultad de efectuar dicha calificación, pues ello implicaría desbordar su naturaleza jurídica y alterar la estructura procedimental diseñada por el ordenamiento andino. Una interpretación contraria no solo desnaturalizaría la diferenciación funcional establecida por el derecho originario y derivado, sino que además privaría de contenido al procedimiento específico diseñado para tal finalidad.
- [87] Por lo anterior, el propio literal f) del artículo 55 de la Decisión 425 dispone que la Resolución que califique una medida como gravamen o restricción deberá contener, entre otros aspectos, *“la identificación de las normas del ordenamiento jurídico comunitario que se estarían incumpliendo, de no retirarse el gravamen o restricción”*.
- [88] En consecuencia, la utilización de la expresión *“se estarían incumpliendo”* permite concluir, en armonía con el ordenamiento jurídico andino, que el procedimiento previsto en la Decisión 425, si bien admite la referencia a disposiciones que podrían resultar vulneradas, no comporta la declaración de incumplimientos ni sustituye la fase prejudicial regulada por la Decisión 623. En ese sentido, la Resolución se limita a calificar la medida como gravamen o restricción y a ordenar su retiro dentro de un plazo compatible con la urgencia del caso. De ahí que el TJCAN, haya precisado expresamente que:

“(…) la calificación de una medida como gravamen o restricción no puede considerarse, en ningún caso, como la emisión del Dictamen de incumplimiento, ni que éste pudiera ser producido por la Secretaría General, en los casos relativos a gravámenes o restricciones, sin que antes se hubiere expedido el correspondiente acto de calificación de la medida como restricción o gravamen.”²⁶ [Negrita agregada]

- [89] En esa línea, el TJCAN concluyó que:

“Siempre que se trate de adopción de medidas que puedan ser consideradas contrarias al Programa de Liberación, éstas, para que puedan ser objeto de dictámenes y acciones de incumplimiento, deberán haber sido calificadas previamente como gravamen o restricción por la Secretaría General”²⁷ [Negrita agregada]

- [90] A mayor abundamiento, la jurisprudencia del TJCAN señaló que utilizar el procedimiento de gravámenes y restricciones para perseguir fines propios del procedimiento de incumplimiento constituye una *“desviación de procedimiento”*, al desnaturalizar el objeto específico atribuido por el ordenamiento jurídico andino a cada mecanismo.

²⁶ 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.

²⁷ *Ibíd.*



“Las Resoluciones que determinen que una medida adoptada unilateralmente por un País Miembro constituye restricción al comercio, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, deben limitarse a tal declaratoria, expresando los motivos que la justifiquen, sin que sea admisible utilizar el procedimiento de calificación de restricciones para fines distintos a los previstos en la norma invocada.

Si el respectivo País Miembro no adopta las medidas necesarias para hacer cesar la conducta contraventora al principio de la libre circulación de mercancías, la Secretaría General quedará facultada para emitir su dictamen sobre los posibles incumplimientos al ordenamiento jurídico provocados por ese comportamiento, una vez que se hayan agotado las fases procedimentales, necesariamente previas, establecidas en la normativa comunitaria, en acatamiento de lo dispuesto por el artículo 23 del Tratado de Creación del Tribunal.”²⁸ [Negrita agregada]

- [91] En el presente caso, el Reclamo ecuatoriano busca que la Secretaría General examine directamente un supuesto incumplimiento del ordenamiento jurídico andino —invocando principios de no discriminación, obligaciones derivadas de la Decisión 757 y disposiciones del Acuerdo de Cartagena— sin que exista previamente una Resolución que determine si la medida cuestionada constituye efectivamente una restricción al comercio intracomunitario. Al respecto, en el escrito de subsanación²⁹, la República del Ecuador reiteró que:

“La Resolución Nro. 40064-26 del Ministerio de Minas y Energía de Colombia (en adelante, la Resolución), reúne todos los elementos de la definición establecida en el artículo 73:

- i) Se trata de una medida de carácter administrativo formal, suscrita por el Ministro Edwin Palma en ejercicio de atribuciones regulatorias, directamente imputable a la autoridad pública colombiana;*
- ii) Su artículo 1 suspende de manera explícita “todas las Transacciones Internacionales de Electricidad-TIEs entre las República de Colombia y Ecuador”, impidiendo con ello de forma total las importaciones ecuatorianas de energía eléctrica; efecto que, en los términos del Proceso 3-AI-96, constituye el más grave de los efectos restrictivos posibles: la imposibilidad absoluta de la importación;*
- iii) Su aplicación es discriminatoria por origen, pues la suspensión se dirige específicamente a los intercambios con Ecuador, sin extensión a otros intercambios bilaterales del sistema eléctrico regional andino, sin justificación objetiva; y,*
- iv) Fue adoptada de manera unilateral, sin consulta previa a la SGCAN ni a las autoridades ecuatorianas competentes, tal como se declara en sus propios considerandos.*

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ N.º de Ingreso: 833, de 18 de marzo de 2026. Véase el escrito de subsanación al Reclamo de fecha 17 de marzo de 2026. Página 2 a 7.



En cuanto a las excepciones taxativas del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena —protección de la moralidad pública, seguridad nacional, regulación de armas y materiales estratégicos, protección de la vida y salud, tutela del patrimonio cultural y arqueológico, y regulación de materiales nucleares—, la Resolución no invoca ninguna de ellas como sustento jurídico de la suspensión. Los fundamentos expresados en sus considerandos refieren, en cambio, a proyecciones de variabilidad climática, niveles de embalses y, de manera significativa, a la circunstancia de que "las condiciones comerciales actuales entre las repúblicas de Colombia y Ecuador no son ideales". Ninguno de estos elementos configura una excepción habilitante bajo el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, lo que confirma el carácter de restricción prohibida de la medida denunciada.

(...)

En mérito de lo expuesto, la Resolución 40064-26 constituye una restricción prohibida en los términos de los artículos 72 y 73 del Acuerdo de Cartagena, sin que ninguna de las excepciones taxativas resulte aplicable. [Negrita agregada]

- [92] De esta manera, el Reclamo presentado por la República del Ecuador pretende una calificación de una medida presuntamente restrictivas del comercio y contraria al Programa de Liberación.
- [93] De conformidad con lo expuesto, únicamente una vez emitida la correspondiente Resolución de calificación en el marco de la Decisión 425, podría acudir válidamente a la fase prejudicial prevista en la Decisión 623. En dicho escenario, sería posible alegar no solo el incumplimiento de la Resolución comunitaria que calificó la medida como gravamen o restricción al comercio y ordenó su levantamiento, en el supuesto de que esta no haya sido cumplida dentro del plazo otorgado para tal fin, sino también el incumplimiento de otras normas del ordenamiento jurídico andino que resulten aplicables. Entre estas, según las particularidades del caso, podrían estar relacionadas disposiciones vinculadas al Régimen Transitorio aplicable a las transacciones internacionales de electricidad entre Colombia y Ecuador, previsto en el Anexo I de la Decisión 757.
- [94] De admitirse lo contrario, esto es, permitir que un asunto de esta naturaleza sea conocido directamente mediante el procedimiento de la fase prejudicial en el marco de la Decisión 623, se desdibujaría la distinción entre ambos mecanismos, de distinta naturaleza y finalidad, los cuales culminan en actos de diferente alcance (Resolución y Dictamen, respectivamente). Asimismo, ello vaciaría de contenido el procedimiento especial previsto en la Decisión 425 para la determinación de gravámenes y restricciones, y podría comprometer el principio de atribución de competencias, al desplazar la facultad de la Secretaría General para calificar una medida como gravamen o restricción hacia el TJCAN, a través de la acción de incumplimiento.
- [95] En ese sentido, el Reclamo resulta improcedente en la medida en que pretende que se examine directamente un supuesto incumplimiento del ordenamiento jurídico andino, sin que previamente se haya determinado, conforme al procedimiento previsto en la Decisión 425 y mediante la correspondiente Resolución, si la medida cuestionada constituye un gravamen o restricción al comercio intracomunitario.
- [96] Cabe señalar que, de conformidad con el artículo 46 de la Decisión 425, los Países Miembros o particulares interesados que consideren que una medida aplicada unilateralmente por un País Miembro constituye un gravamen o una restricción al comercio intracomunitario, deberán acudir a la Secretaría General a fin de solicitar su calificación,



para lo cual deberán presentar la correspondiente solicitud observando los requisitos previstos en el artículo 47 de dicha normativa, procedimiento que constituye el cauce específico establecido por el ordenamiento jurídico andino para determinar la naturaleza de las medidas presuntamente contrarias al Programa de Liberación.

- [97] En tal virtud, atendiendo a la naturaleza del Reclamo presentado en el presente caso, la calificación previa de la medida, conforme a la Decisión 425, constituye un presupuesto técnico y jurídico indispensable para la eventual configuración de un incumplimiento en el marco de la Decisión 623. En consecuencia, la omisión de dicha etapa afectaría la adecuada delimitación del objeto de la fase prejudicial y desnaturalizaría su finalidad, al prescindirse de la Resolución mediante la cual la Secretaría General tendría que determinar la naturaleza jurídica de la medida cuestionada y si esta constituye un gravamen o una restricción al comercio intracomunitario.

VII. CONCLUSIONES SOBRE EL ESTADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES COMUNITARIAS. -

- [98] En virtud de lo expuesto y sobre la base de las consideraciones, información y argumentos presentados en el presente caso, la Secretaría General de la Comunidad Andina concluye que el Reclamo resulta improcedente, en tanto pretende que se examine de manera directa un supuesto incumplimiento del ordenamiento jurídico andino, sin que previamente se haya determinado, mediante el procedimiento previsto en la Decisión 425, si la medida cuestionada constituye un gravamen o restricción al comercio intracomunitario.

Gonzalo Gutiérrez Reinel
Embajador
Secretario General