



RESOLUCIÓN N° 2590

Resuelve la solicitud de la República de Colombia, sobre la calificación como restricción al comercio subregional y a la libre circulación de mercancías respecto de la habilitación controlada del paso fronterizo CEBAF San Miguel para el transporte de crudo colombiano, mediante un listado de personas y vehículos autorizados por la República del Ecuador.

LA SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA,

VISTOS: Los artículos 72, 73, 74, 76, 77, 104 y 139 del Acuerdo de Cartagena; la Decisión 425, Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General de la Comunidad Andina; y,

CONSIDERANDO:

1. ANTECEDENTES

- [1] Que, el 9 de febrero de 2026, mediante el Radicado No. 2-2026-003208 de fecha 6 de febrero, recibido en la Secretaría General de la Comunidad Andina (en adelante, **SGCAN**), la República de Colombia solicitó iniciar una investigación con el fin de calificar como restricción la medida contenida en la Nota Verbal Nro. MREMH-SSRV-2026-0001-N del 1 de enero de 2026, adoptada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana - Subsecretaría de Soberanía y Relaciones Vecinales de la República del Ecuador, referida a la habilitación condicionada de crudo colombiano por el CEBAF- San Miguel (en adelante, **la solicitud**). Dicha solicitud fue posteriormente subsanada con el Radicado No. 2-2026-004560¹ del 19 de febrero de 2026.
- [2] Que, a juicio de la República de Colombia, la medida señalada sería contraria a los artículos 1, 2, 72, 73, 76, 77 y 139 del Acuerdo de Cartagena, especialmente en lo relativo al Programa de Liberación. Adicionalmente, la República de Colombia manifiesta que las medidas adoptadas por la República del Ecuador constituyen una vulneración del artículo 139 del Acuerdo de Cartagena, sobre el principio de Nación Más Favorecida.

¹ Folio 000032 al 000036 del EXP.DGCOM/REST/002/2026. Mediante comunicación N° SG/E/DS/268/2026 de fecha 16 de febrero de 2026, la SGCAN solicitó a la República de Colombia, aclaración sobre la medida y definición del producto(s) que supuestamente se ven afectados por la medida que se denuncia.

- [3] Que, el 24 de febrero de 2026, mediante comunicación N° SG/E/DS/343/2026, la SGCAN, con fundamento en lo previsto en el Capítulo VI “Programa de Liberación” del Acuerdo de Cartagena y en lo dispuesto en la Decisión 425 “Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General de la Comunidad Andina” (en adelante, **la Decisión 425**), admitió a trámite la solicitud presentada por la República de Colombia y dispuso el inicio del procedimiento de investigación correspondiente.
- [4] Que, el 24 de febrero de 2026, mediante comunicación N° SG/E/DS/345/2026², la SGCAN notificó la solicitud a la República del Ecuador, informando el inicio de la investigación y se le concedió un plazo de veinte (20) días hábiles para que presente a este órgano comunitario su respuesta correspondiente. El mismo día, mediante comunicación N° SG/E/DS/344/2026, la SGCAN puso en conocimiento de los demás Países Miembros el inicio del procedimiento de investigación, otorgándoles el mismo plazo para que presenten la información que consideren pertinente.
- [5] Que, el 26 de febrero de 2026, mediante comunicación N° SG/E/DGCOM/361/2026, la SGCAN realizó un requerimiento de información a la República del Ecuador, con el propósito de contar con mayores elementos de juicio para la emisión del pronunciamiento. El 6 de marzo del 2026, mediante comunicación N° SG/E/DGCOM/433/2026, se da a conocer a los Países Miembros el otorgamiento de un plazo de veinte (20) días hábiles para brindar respuesta de los elementos de prueba que consideren pertinentes en el caso.
- [6] Que, el 6 de marzo de 2026, mediante comunicación N° SG/E/DGCOM/434/2026, la SGCAN acusó recibo del Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0017-O de fecha 3 de marzo, del Viceministerio de Comercio Exterior de la República del Ecuador, mediante el cual solicitó una prórroga de diez (10) días hábiles para brindar su respuesta, al amparo de lo previsto en el artículo 52 de la Decisión 425.
- [7] Que, el 6 de marzo de 2026, mediante comunicación N° SG/E/DGCOM/435/2026, la SGCAN comunicó a los demás Países Miembros la extensión de dicho plazo.
- [8] Adicionalmente, en la misma fecha, mediante comunicación N° SG/E/DGCOM/436/2026, la SGCAN solicitó información a la República de Colombia, con el propósito de obtener mayores elementos de juicio para la emisión del pronunciamiento. En la misma fecha, mediante comunicación N° SG/E/DGCOM/437/2026, se puso de conocimiento de los demás Países Miembros la solicitud de información adicional.
- [9] Que, el 16 de marzo de 2026, a través de Radicado No. 2-2026-007728, la República de Colombia presentó información en atención a la comunicación N° SG/E/DGCOM/433/2026 emitida por la SGCAN. De esta manera, se aportó como prueba el Oficio 100210163-0575 de la Subdirección de Operación Aduanera de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN³ del 24 de febrero de 2026,

² Folio 000054 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

³ Folio 000076 al 000079 del EXP.DGCOM/REST/002/2026. La información contenida en el oficio de la DIAN expone que, conforme a sus competencias en materia aduanera, se detallan los documentos que los transportadores deben presentar en el cruce de San Miguel —como manifiesto de carga y carta de porte—, precisando que en operaciones de tránsito internacional la Declaración de Tránsito Aduanero debe incluir la ruta; se entrega además un consolidado estadístico de importaciones, exportaciones y exportaciones de crudo entre 2022 y 2025, identificando al tractocamión como el principal vehículo y señalando los tipos de mercancías más frecuentes; se confirma la presencia permanente de personal de la DIAN en el CEBAF de San Miguel, con funciones de control aduanero bajo los mismos lineamientos del Puente de Rumichaca; y finalmente se informa que desde el 25 de diciembre de 2025 el Gobierno de Ecuador mantiene bloqueado el paso fronterizo de San Miguel mediante fuerzas militares, impidiendo el ingreso de crudo colombiano, vehículos y personas.

en el cual se confirmó que desde el 25 de diciembre de 2025 permanecía cerrado el paso fronterizo de San Miguel mediante bloqueo militar, impidiendo el transporte e ingreso de crudo colombiano, así como la circulación de vehículos y personas. Adicionalmente, mediante comunicación N° SG/E/DGCOM/553/2026 de 20 de marzo de 2026, fueron notificados los Países Miembros con la información presentada por parte de la República de Colombia.

- [10] El 19 de marzo de 2026, mediante las comunicaciones N° SG/E/DGCOM/497/2026 y SG/E/DGCOM/500/2026, en observancia de lo dispuesto en el artículo 27 de la Decisión 425, la SGCAN solicitó a la República de Colombia y a la República del Ecuador su colaboración para coordinar la realización de visitas de verificación *in situ* en ambos países. En la República de Colombia en la ciudad de Puerto Asís, en el departamento del Putumayo; y en Bogotá, D.C. En la República del Ecuador, en la zona fronteriza del Puente Internacional de San Miguel, con ingreso al Centro Binacional de Atención en Frontera de Desaguadero (en adelante, **CEBAF San Miguel**), ubicado en territorio ecuatoriano. Dichas visitas fueron programadas para efectuarse entre los días 23 y 27 de marzo del presente año.
- [11] En la misma fecha, y en el marco de las visitas programadas para efectuarse entre los días 23 y 27 de marzo de 2026, la SGCAN, convocó al sector privado mediante las siguientes comunicaciones: N° SG/E/DS/498/2026 dirigida a la Cámara Colombo – Ecuatoria; N° SG/E/DGCOM/502/2026 dirigida a la Cámara de Comercio del Putumayo; N° SG/E/DGCOM/503/2026 dirigida a la Asociación Colombiana de Petróleo y Gas; N° SG/E/DGCOM/505/2026 dirigida a Ecopetrol; y, N° SG/E/DGCOM/555/2026 dirigida al operador Gran Tierra Energy.
- [12] Que, el 20 de marzo, mediante Radicado No. 2-2026-008264, la República de Colombia solicitó a la SGCAN se aplacen las visitas de verificación a una fecha posterior al 6 de abril de 2026.
- [13] Que, el 20 de marzo de 2026, mediante comunicación N° SG/E/DS/559/2026, la SGCAN informó a la República de Colombia que, en atención a los plazos perentorios del procedimiento de investigación en curso, era esencial cumplir con las fechas previstas dentro del cronograma. En ese sentido solicitó reconsiderar el aplazamiento requerido.
- [14] Que, entre los días, 23 y 27 de marzo de 2026, los funcionarios de la SGCAN realizaron las visitas de verificación *in situ*, conforme al cronograma previamente socializado con las partes interesadas. Para el desarrollo de las inspecciones en el territorio binacional del Puente Internacional y CEBAF San Miguel, se destinaron tres días: el primero para el reconocimiento de la zona, reuniones con autoridades departamentales de la República de Colombia, gremio del Putumayo y con el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (en adelante, **SENAE**), encuentro que contó con la participación de diversas instituciones —Ministerios del Interior, Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Sanidad, así como fuerzas militares y policiales fronterizas—, las cuales informaron que la documentación solicitada sería remitida como respuesta oficial. Los siguientes días se destinaron al desplazamiento hacia las áreas operativas de producción de petróleo y al conocimiento de la operación logística.
- [15] Que, los días 26 y 27 de marzo de 2026, en la ciudad de Bogotá D.C., se realizaron visitas de verificación que incluyeron reuniones con el sector privado y un encuentro con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de la República de Colombia (en adelante, **MINCIT**), con participación de dependencias del Ministerio de Agricultura y de los servicios de sanidad animal. La información recabada fue posteriormente

trasladada mediante las comunicaciones N° SG/E/DGCOM/702/2026, de 15 de abril de 2026, dirigida a la República de Colombia, N° SG/E/DGCOM/704/2026, dirigida a la República del Ecuador, y N° SG/E/DGCOM/703/2026, remitida a los demás Países Miembros, para dar a conocer los resultados técnicos obtenidos durante las visitas.

- [16] Que, el 13 de abril de 2026, mediante Radicado No. 2-2026-010177, la República de Colombia, remitió respuesta a la información dentro del plazo establecido por la SGCAN.
- [17] En igual sentido, mediante Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0047-O de 13 de abril de 2026, ingresado el 14 de abril en este órgano comunitario, la República del Ecuador remitió la contestación a la información solicitada respecto del asunto del presente procedimiento de investigación, dentro del plazo establecido. En dicha contestación se adjuntó el Informe Técnico-Jurídico Justificativo que sustenta sus argumentos.
- [18] Que, el 15 de abril de 2026, la SGCAN informó, mediante las comunicaciones N° SG/E/DGCOM/733/2026 dirigida a la República del Ecuador, N° SG/E/DGCOM/734/2026 dirigida a la República de Colombia, y N° SG/E/DGCOM/735/2026 dirigida a los demás Países Miembros, respectivamente, que en virtud de la excepcional complejidad del caso, la abundante información recopilada durante la investigación y los escritos presentados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Decisión 425, la decisión de ampliar el plazo en diez (10) días hábiles adicionales para emitir la correspondiente Resolución.
- [19] Que, mediante comunicación N° SG/E/DGCOM/754/2026 del 17 de abril de 2026, la SGCAN acusó recibo del Radicado No. 2-2026-010177, presentado el 13 de abril de 2026 por la República de Colombia. En dicha comunicación fue verificada la información remitida y, tras revisar los requisitos para otorgar la confidencialidad sobre algunos documentos, se solicitó a la República de Colombia la entrega de una versión no confidencial, con el fin de dar traslado de la contestación a los demás Países Miembros.⁴
- [20] Que, mediante comunicación SG/E/DGCOM/764/2026, la SGCAN acusó recibo del Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0047-O de 13 de abril de 2026 e ingresado el 14 de abril del mismo año por la República del Ecuador. En dicha comunicación, luego de la verificación de la información presentada, se solicitó a la República del Ecuador la entrega de la respectiva versión no confidencial de determinados documentos, a fin de cumplir con el traslado de la contestación a los demás Países Miembros. Para tal fin, requirió al país la remisión de la información solicitada, otorgando un plazo de dos (2) días hábiles para precisar los aspectos propios de la confidencialidad de la información.
- [21] Que, el 17 de abril de 2026, mediante correo electrónico⁵, la República de Colombia, solicitó a la SGCAN la remisión de las actas correspondientes a las visitas de verificación realizadas por la SGCAN. El 22 de abril de 2026, mediante comunicaciones N° SG/E/DGCOM/780/2026 y N° SG/E/DGCOM/781/2026, la SGCAN corrió traslado de las actas de verificación y de los reportes de visita a la República de Colombia y a los demás Países Miembros.
- [22] Que, el 23 de abril de 2026, la SGCAN, mediante comunicación N° SG/E/DGCOM/796/2026, acusó recibo del Oficio Nro. MPCEI-SPCE-2026-0045

⁴ Folio 000844 EXP.DGCOM/REST/002/2026; vencido el plazo, la SGCAN trasladó la información remitida por la República de Colombia que contaba con la respectiva versión no confidencial para conocimiento de los Países Miembros.

⁵ Folio 000754 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

mediante el cual la República del Ecuador presentó la información solicitada. En la misma comunicación, la SGCAN otorgó la solicitud de prórroga para proceder con la remisión de la información respecto al Anexo Nro. 2. Asimismo, mediante comunicaciones SG/E/DGCOM/795/2026 y N° SG/E/DGCOM/797/2026, del 23 de abril de 2026, este órgano comunitario remitió la información a la República de Colombia y a los demás Países Miembros en su versión no confidencial.

- [23] Que, el 27 de abril de 2026, mediante Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0049-O, la República del Ecuador remitió su respuesta a la última solicitud de información realizada por la SGCAN mediante comunicación N° SG/E/DGCOM/796/2026.
- [24] Que, el 29 de abril de 2026, mediante Radicado No. 2-2026-012175, la República de Colombia remitió igualmente su respuesta a la última solicitud de información cursada por la SGCAN, a través de la comunicación N° SG/E/DGCOM/813/2026.
- [25] Que, el 6 de mayo de 2026⁶, la República de Colombia mediante Radicado No. 2-2026-013026, remitió comentarios al documento denominado Informe Técnico-Jurídico Justificativo presentado por la República del Ecuador.
- [26] Al respecto, el 8 de mayo de 2026, la SGCAN mediante comunicaciones N° SG/E/DGCOM/967/2026, N° SG/E/DGCOM/968/2026 y N° SG/E/DGCOM/969/2026, remitió las observaciones al Informe Técnico-Jurídico Justificativo de la República del Ecuador, en el marco del expediente DGCOM/REST/002/2026 a los Países Miembros para su conocimiento.
- [27] Que, en la misma fecha, la SGCAN mediante comunicaciones N° SG/E/DGCOM/970/2026, N° SG/E/DGCOM/971/2026 y N° SG/E/DGCOM/972/2026, remitió la información presentada mediante Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0049-O por la República del Ecuador.

2. SOLICITUD PRESENTADA POR LA REPÚBLICA DE COLOMBIA⁷

- [28] Mediante Radicado No. 2-2026-003208 de 6 de febrero de 2026, recibido en la SGCAN el 9 de febrero de 2026, la República de Colombia solicitó el inicio de una investigación para calificar la Nota Verbal Nro. MREMH SSRV-2026-0001-N adoptada por la República del Ecuador, como una restricción al comercio andino, consistente en la habilitación controlada del paso fronterizo CEBAF San Miguel para el transporte de crudo colombiano, mediante un listado de personas y vehículos autorizados por la República del Ecuador.
- [29] La solicitud contenida en la Nota Verbal Nro. MREMH SSRV-2026-0001-N de 1 de enero de 2026 se enmarca en lo siguiente:

⁶ El 6 de mayo de 2026, la República de Colombia mediante Radicado No. 2-2026-013026, presentó comentarios al Informe Técnico-Jurídico Justificativo⁶ de la República del Ecuador, señalando que la medida es una restricción y la República del Ecuador no invocó de manera expresa ninguna de las excepciones taxativas de ese artículo, que el listado de personas y vehículos autorizados no guarda relación causal con el contrabando; que la medida no supera el test de proporcionalidad; que serían más efectivas medidas coordinadas entre ambos países para el control de los pasos no habilitados; así como que la medida es contraria a la Decisión 502⁶; y, también vulnera la Decisión 837.

⁷ Folios 000003 al 000024 EXP.DGCOM/REST/002/2026: La República de Colombia impugnó dos medidas adoptadas unilateralmente por la República del Ecuador a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. La primera medida (en adelante, Medida N° 1), instrumentalizada mediante la Nota Verbal Nro. MREMH/MREMH/2025/0020/N del 24 de diciembre de 2025, por la cual, dispone que "se mantendrá habilitado únicamente el paso internacional ubicado en Rumichaca, en la frontera ecuatoriano-colombiana, como único paso internacional entre ambos países", invocando razones de seguridad sin desarrollo normativo ni justificación técnica suficiente. Esta medida fue calificada mediante Resolución 2581 de 7 de mayo de 2026. La segunda medida, correspondiente a la habilitación controlada del Puente Internacional San Miguel.

“El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana — Subsecretaría de Soberanía y Relaciones Vecinales de la República del Ecuador — saluda atentamente a la Honorable Embajada de la República de Colombia y tiene a honra referirse a la Nota Verbal Nro. MREMH/MREMH/2025/0020/H de 24 de diciembre de 2025.

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

- [30] La República de Colombia precisó, a requerimiento del órgano comunitario, la subpartida arancelaria correspondiente al producto denominado «crudo colombiano» y delimitó, en términos jurídicamente suficientes, la naturaleza de la presunta medida restrictiva. De esta manera, consideró que la vulneración invocada quedó enmarcada en el Capítulo VI del Acuerdo de Cartagena sobre el Programa de Liberación, con especial referencia a los artículos 72 y 73 y siguientes.
- [31] Sobre la medida contenida en la Nota Verbal Nro. MREMH-SSRV-2026-0001-N, del 1 de enero de 2026, informó que se habilitó de manera excepcional y controlada por el paso fronterizo CEBAF San Miguel, con uso exclusivamente para el transporte de crudo colombiano con destino a la Estación de Bombeo Amazonas en la ciudad de Lago Agrio (República del Ecuador), solo por personas y vehículos autorizados por la República del Ecuador.
- [32] Al respecto, la República de Colombia argumentó que ambas medidas se ajusta plenamente dentro de la definición normativa de *“restricciones de todo orden”* prevista en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena (en adelante, **AC**), según el cual constituye una restricción *“cualquier medida de carácter administrativo, financiero o cambiario, mediante la cual un País Miembro impida o dificulte las importaciones, por decisión unilateral.”* Particularmente, en la solicitud de calificación presentada, señaló que la medida afecta al crudo colombiano, por considerar que dificulta su importación al condicionarla a un régimen de autorización discrecional con la previa designación de personas y vehículos autorizados por parte del Gobierno de la República del Ecuador.⁸
- [33] Adicionalmente, la República de Colombia en el documento de solicitud, señaló en los siguientes términos:
- “Estas medidas se adoptaron en detrimento del comercio binacional, lo que constituyen restricciones en contravención del propósito del Programa de Liberación en el artículo 72 del AC, y del compromiso asumido por los Países Miembros en el artículo 77⁹.”*
- [34] De acuerdo con la solicitud, la República de Colombia sostiene que la República del Ecuador desconoció los mandatos imperativos contenidos en los artículos 1, 2,

⁸ Folio 000014 EXP.DGCOM/REST/002/2026.

⁹ Folio 000013 EXP.DGCOM/REST/002/2026.

72, 73, 76 y, 77 del Acuerdo de Cartagena, al imponer unilateralmente restricciones injustificadas sobre la importación de mercancías colombianas a través de sus pasos fronterizos, sin respaldo jurídico en ninguna de las causales de excepción admitidas por el ordenamiento andino, así como sin aportar elemento probatorio o normativo alguno que permitiera evaluar la procedencia de dichas excepciones y *“que puedan evidenciar el cumplimiento de los requisitos concurrentes identificados por el TJCAN para que la medida sea viable en el marco comunitario.”*¹⁰

[35] En línea con lo anteriormente expuesto, la República de Colombia mencionó que:

“(…) tampoco se presentó razón alguna sobre las motivaciones para habilitar la importación de “crudo colombiano” por el paso San Miguel sometido a las condiciones ya referidas.”

[36] La República de Colombia manifestó, adicionalmente, que la medida estaría vulnerando el compromiso de honrar la libre circulación de bienes de cualquier restricción. En ese sentido, señaló que *“las medidas ecuatorianas constituyen una vulneración de los artículos 1 y 2 del AC como quiera que a través de estas (1) Ecuador no está comerciando en condiciones de equidad y solidaridad frente a los demás Países Miembros y (2) vulnera el principio de reciprocidad o “distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración.”*¹¹

[37] La República de Colombia argumenta que las medidas adoptadas por la República del Ecuador atacan frontalmente el principio de solidaridad regional consagrado en el artículo 1 del Acuerdo de Cartagena, el cual no opera como un simple postulado programático o suntuario, sino como una verdadera categoría normativa de contenido jurídico concreto.

[38] De acuerdo con lo anterior, enfatizó que:

*“(…) las restricciones impuestas unilateralmente por la República del Ecuador erosionan la solidaridad comunitaria, vacían de contenido el artículo 1 del Acuerdo de Cartagena y constituyen, en esencia, medidas regresivas propias de una lógica soberanista superada hace más de setenta años. Tales restricciones resultan incompatibles con los fundamentos teórico-jurídicos sobre los que se erigió el proyecto de integración andina.”*¹²

[39] Es preciso señalar que la República de Colombia invocó la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (en adelante, **TJCAN**) para sostener que el principio de Nación Más Favorecida (NMF)¹³ constituye un mecanismo incorporado al ordenamiento jurídico comunitario desde la fecha misma de suscripción del Acuerdo de Cartagena, de carácter obligatorio y de aplicación inmediata e incondicional, que no admite excepciones distintas a las taxativamente establecidas en el artículo 139 del mismo instrumento, como se observa de la lectura a continuación:

“(…) en el marco del Proceso 2-AI-97, el TJCAN señaló que la Cláusula de Nación Más favorecida es un “mecanismo cuyo efecto es el de establecer un trato igualitario el cual automáticamente tiene que variar para hacerse equivalente a cualquier eventual ventaja o privilegio que se acuerde a un

¹⁰ Folio 000013 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

¹¹ Folio 000021 del EXP.DGCOM/REST/002/2026

¹² Folio 000015 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

¹³ Folio 000019 del EXP.DGCOM/REST/002/2026: La República de Colombia menciona en su escrito de solicitud los procesos de Interpretación Prejudicial 32-AI-2001; 111-IP-2011 del TJCAN.

País Miembro restableciéndose así el tratamiento de igualdad con los demás Países Miembros”¹⁴

[40] En ese sentido, la República de Colombia señala que, al condicionar la importación de crudo colombiano a un trato no exigido a terceros países, la República del Ecuador está otorgando de *iure* un favor o ventaja, como señalan en los siguientes términos:

“(…) Bajo el principio NMF, cualquier condición de acceso más favorable otorgada a un tercero debe ser extendida automáticamente a Colombia. En este caso, la República del Ecuador, supedita la importación de “crudo colombiano” a condiciones menos favorables en comparación con los demás socios andinos.”¹⁵

[41] La República de Colombia también subrayó que la claridad y obviedad con la que las medidas restrictivas de la República del Ecuador contravienen el ordenamiento jurídico andino configura un incumplimiento flagrante en los términos del literal f) del artículo 14 de la Decisión 623¹⁶ de la Comunidad Andina, según el cual dicha calificación procede cuando el incumplimiento resulta evidente.

[42] Asimismo, en atención a la comunicación N° SG/E/DS/268/2026¹⁷, de fecha 16 de febrero de 2026, la República de Colombia, mediante Radicado No. 2-2026-004560 de 19 de febrero de 2026, subsanó la solicitud de calificación de la medida, precisando que la misma constituye una restricción en los términos del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena. Asimismo, sustentó que el ingreso de crudo colombiano por el paso de San Miguel es indispensable en términos económicos y logísticos, mientras que el trayecto por Rumichaca es inviable.¹⁸

[43] Además, subrayó que antes de la medida adoptada, el crudo ingresaba sin condicionamientos, y que la existencia de una limitación de vehículos y personas previamente autorizadas por parte de la República del Ecuador sería contraria a lo dispuesto en la Decisión 837, que establece que las habilitaciones para el transporte internacional de mercancías deben ser expedidas por el país de origen.

[44] En cuanto a la identificación de la mercancía afectada, la República de Colombia aclaró que la República del Ecuador es quien hace referencia a la expresión genérica de “crudo colombiano”, sin especificar las subpartidas NANDINA correspondientes. Por tanto, solicitó que la SGCAN requiera directamente al país que impone la medida, la realización de dicha precisión.

[45] Sin perjuicio de ello, según lo manifestado por la República de Colombia, se aclaró que se presume la afectación en las siguientes partidas y subpartidas:

“(…)”

2709

Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso.m3

¹⁴ Folio 000019 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

¹⁵ Folio 000021 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

¹⁶ Decisión 623 - Reglamento de la fase prejudicial de la acción de incumplimiento. Véase el “Artículo 14. - El reclamo formulado por un País Miembro o por una persona natural o jurídica afectada en sus derechos deberá contener: f) En el caso de que el reclamante considere que el incumplimiento tiene el carácter de flagrante, las razones que sustentan dicha consideración.”

¹⁷ Folio 000039 del EXP.DGCOM/REST/002/2026; Mediante la subsanación, la República de Colombia solicitó que, la inconsistencia derivada de una transcripción errada en el Oficio SG/E/DS/268/2026, sea interpretada “conforme a la literalidad de su escrito inicial.”

¹⁸ Folio 000038 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

- 27.10 Aceites de petróleo o de mineral bituminoso (excepto los aceites crudos) y preparaciones no expresadas ni comprendidas en otra parte, con un contenido de aceites de petróleo o de mineral bituminoso superior o igual al 70% en peso, en las que estos aceites constituyan el elemento base, excepto las que contengan biodiésel y los desechos de aceites:
- 2710.12 Aceites livianos (ligeros) y preparaciones: Gasolinas sin tetraetilo de plomo:
- 2710.12.11 Para motores de aviación m3
- 2710.12.13 Para motores de vehículos automóviles m3
- 2710.12.19 Las demás m3
- 2710.12.20 Gasolinas con tetraetilo de plomo m3
Los demás:
- 2710.12.91 Espiritu de petróleo («White Spirit») m3
- 2710.12.92 Carburorreactores tipo gasolina, para reactores y turbinas m3
- 2710.12.93 Tetrapropileno
- 2710.12.94 Mezclas de n-parafinas m3
- 2710.12.95 Mezclas de n-olefinas m3
- 2710.12.99 Los demás m3
- 2710.19 Los demás:
- Aceites medios y preparaciones:
- 2710.19.12 Mezclas de n-parafinas m3
- 2710.19.13 Mezclas de n-olefinas m3
- 2710.19.14 Queroseno m3
- 2710.19.15 Carburorreactores tipo queroseno para reactores y turbinas m3
- 2710.19.19 Los demás m3
Aceites pesados:
- 2710.19.21 Gasoils (gasóleo) m3
- 2710.19.22 Fuegoils (fuel) m3
- 2710.19.29 Los demás m3
Preparaciones a base de aceites pesados:
- 2710.19.31 Mezclas de n-parafinas m3
- 2710.19.32 Mezclas de n-olefinas m3
- 2710.19.33 Aceites para aislamiento eléctrico m3
- 2710.19.34 Grasas lubricantes m3
- 2710.19.35 Aceites base para lubricantes m3
- 2710.19.36 Aceites para transmisiones hidráulicas m3
- 2710.19.37 Aceites blancos (de vaselina o de parafina)
- 2710.19.38 Otros aceites lubricantes m3
- 2710.19.39 Los demás m3
- 2710.20.00 Aceites de petróleo o de mineral bituminoso (excepto los aceites crudos) y preparaciones no expresadas ni comprendidas en otra parte, con un contenido de aceites de petróleo o de mineral bituminoso superior o igual al 70% en peso, en las que estos aceites constituyan el elemento base, que contengan biodiésel, excepto los desechos de aceites.
Desechos de aceites:
- 2710.91.00 Que contengan bifenilos policlorados (PCB), terfenilos policlorados (PCT) o bifenilos polibromados (PBB) m3
- 2710.99.00 Los demás”

- [46] Con base en ello, sostiene que la medida restringe el comercio y la circulación de mercancías intrasubregional y afecta de manera directa los hidrocarburos colombianos.

3. RESPUESTA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

- [47] Ante la solicitud presentada por la República de Colombia, el 13 de abril de 2026, mediante Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0047-O y dentro del plazo conferido para la presentación de los elementos de información requeridos por este órgano comunitario, la República del Ecuador presentó su respuesta en este procedimiento anexando, entre otros documentos, el *“Informe Técnico- Jurídico justificativo de la República del Ecuador dentro del Expediente DGCOM/REST/002/2026¹⁹”*. Adicionalmente, solicitó a la SGCAN otorgar tratamiento confidencial a determinados documentos que hacen parte de la información remitida.

- [48] En atención a la remisión de los documentos, la SGCAN requirió la presentación de los respectivos resúmenes no confidenciales, conforme a lo establecido en los artículos 19 y 20 de la Decisión 425. Asimismo, solicitó la entrega de la información correspondiente a los datos específicos en materia aduanera²⁰.

- [49] Con relación a la medida, de la revisión de la documentación presentada²¹, la República del Ecuador sostiene que la medida comunicada mediante la Nota Verbal Nro. MREMH-SSRV-2026-0001-N de 1 de enero de 2026 no es una restricción al comercio de bienes. Argumentó que el objeto material no es la compra o comercialización de crudo en el mercado ecuatoriano, sino una operación logística y funcional de transporte de hidrocarburos dirigida hacia una infraestructura energética (Estación de Bombeo Amazonas). Por tanto, no debe analizarse bajo el Programa de Liberación de bienes del Acuerdo de Cartagena, porque como señalan en el Informe Técnico-Jurídico Justificativo, elaborado por el Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones de la República del Ecuador:

“(...) la controversia se ubica, por su verdadera naturaleza jurídica, en el ámbito de los servicios de transporte, de la gestión fronteriza y del complemento indispensable interno frente a una materia que no cuenta con regulación comunitaria específica exhaustiva.”²²

- [50] Desde la perspectiva de la República del Ecuador, la medida contenida en la Nota Verbal Nro. MREMH-SSRV-2026-0001-N se refiere exclusivamente a una habilitación controlada del paso fronterizo del CEBAF San Miguel, con el único propósito de garantizar la continuidad del transporte de crudo colombiano hacia la Estación de Bombeo Amazonas, mediante un listado de vehículos y personas previamente autorizados. Agregó que, en ningún caso, dicha medida constituye una importación para consumo interno, comercialización en el mercado ecuatoriano o distribución de mercancía.

- [51] Por lo anterior, refirió que, de la lectura del Acuerdo de Cartagena, este hace una distinción expresa entre el régimen del Programa de Liberación de Bienes, regulado en el Capítulo VI, y el régimen del comercio intrasubregional de servicios, previsto

¹⁹ Folio 000273 al 000300 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

²⁰ Folio 000761 del EXP.DGCOM/REST/002/2026: Comunicación SG/E/DGCOM/764/2026 de 17 de abril de 2026.

²¹ Folio 000282 del EXP.DGCOM/REST/002/2026: *“Informe Técnico- Jurídico Justificativo de la República del Ecuador Expediente DGCOM/REST/002/2026, en respuesta a la solicitud de calificación de restricción presentada por la República de Colombia mediante Nota Verbal Nro. MREMH-SSRV-2026-0001-N de 1 de enero de 2026.”*

²² Folio 000275 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

en el Capítulo VII, tal y como se señala en el Informe Técnico-Jurídico Justificativo de la República del Ecuador:

“(...) Esa diferenciación sistemática del propio Acuerdo impide extender automáticamente el régimen del Programa de Liberación de bienes a supuestos cuyo contenido material no es la importación de un producto para su circulación comercial, sino la prestación o continuidad de una operación de transporte.”²³

[52] En su contestación, destacó un alegato relacionado con las atribuciones de la SGCAN para calificar la medida bajo el procedimiento previsto en la Decisión 425. Para la República del Ecuador, dicho mecanismo está concebido exclusivamente para restricciones aplicables al comercio de bienes originarios, mientras que el transporte internacional de mercancías corresponde a la categoría de "servicio de exportación" regulado por la Decisión 837. En consecuencia, sostiene que la SGCAN no tiene facultad para pronunciarse, toda vez que el hecho planteado no se ajusta a lo establecido en los artículos 72, 73, 76, 77 y 139 del Acuerdo de Cartagena.

[53] Asimismo, amparado en lo dispuesto en el artículo 11 de la Decisión 439²⁴, hace referencia a la aplicación del principio de complemento indispensable en este asunto, conforme se expone a continuación:

“Aplicando esta doctrina al caso concreto, debe constatar, en primer término que el ordenamiento andino carece de una regulación comunitaria específica y exhaustiva sobre el transporte terrestre de crudo para su descarga en oleoductos o estaciones de bombeo ubicadas en territorio de otro País Miembro, así como sobre las condiciones operativas de control aduanero, trazabilidad, descarga y retorno de los vehículos de dicha movilidad singular. Dicho vacío normativo ha sido expresamente reconocido por la propia normativa ecuatoriana. La Resolución Nro. SENAE-DGN-2014-0440-RE, de 10 de julio de 2014, en su parte considerativa dejó constancia de que “hasta que la Comunidad Andina de Naciones (sic) expida la regulación necesaria para el transporte por oleoductos y la exportación de hidrocarburos producidos en uno de los Estados a través del territorio de otro, bajo las modalidades de tránsito, transbordo, u otra que fuera aplicable, resulta necesario que el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador expida una normativa específica.”²⁵

[54] Por consiguiente, dado que, a su juicio, este asunto carece de una regulación específica, la República del Ecuador, bajo el amparo de la aplicación del artículo 11 de la Decisión 439, justifica la habilitación controlada del paso fronterizo San Miguel como una medida necesaria para proteger intereses esenciales de seguridad nacional.

²³ Folio 000282 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

²⁴ La Decisión 439 establece el Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina. En relación con ello, la SGCAN precisa que la República del Ecuador, en su contestación, señala el carácter programático de la Decisión en materia de liberalización de servicios. No obstante, invocó esta norma de manera subsidiaria, apelando al principio de complemento indispensable dentro de la Comunidad Andina, con el fin de justificar que la medida adoptada se enmarca en el ámbito de la seguridad nacional. Asimismo, la República del Ecuador reconoce que el asunto involucra el transporte internacional de mercancías, ámbito regulado en la Decisión 837. De la lectura de esta norma, se desprende que su objeto es regular la documentación de habilitación de las empresas transportistas en el territorio comunitario. En consecuencia, la documentación prevista corresponde a aquella que las autoridades nacionales competentes de los Países Miembros expiden internamente para dar cumplimiento a la normativa andina. Por tanto, es dable señalar que, la Decisión 837 no establece requisitos adicionales ni define procedimientos específicos para ejercer controles en frontera, ni puede ser utilizada con tal propósito. En este sentido, el alegato de seguridad nacional formulado, basado en la existencia de un supuesto control fronterizo, no encuentra respaldo ni en la Decisión sobre transporte ni en la Decisión sobre servicios.

²⁵ Folio 000291 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

- [55] Dicho lo anterior, sostiene que, respecto al tema de seguridad, el Informe Técnico CCFFAA-J2-PL-PFNA-2025-112 del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de la República del Ecuador de 23 de diciembre de 2025²⁶ emitido por la Dirección General de Inteligencia del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, identifica que la República del Ecuador posee seis (6) pasos autorizados y cuatro (4) homologados. También refiere que existen ciento cuarenta y dos (142) pasos no autorizados, lo que evidencia una "frontera porosa" propensa a actividades ilícitas como el contrabando de combustible, gas y narcotráfico.
- [56] La República del Ecuador sostiene que, respecto de la medida cuestionada, su actuación encuentra respaldo en el marco normativo andino. En particular, afirma que:
- “(...) la Nota Verbal Nro. MREMH SSRV-2026-0001-N es plenamente compatible con los artículos 1, 2 y 104 de dicho Acuerdo. Reforzando así la tesis que la medida no constituye una restricción al comercio de bienes, si no una operación de gestión fronteriza aplicada a un servicio de transporte de hidrocarburos.”*
- [57] En desarrollo de esta posición, afirma que la medida adoptada contribuye de manera directa al cumplimiento de los objetivos previstos en el artículo 1 del Acuerdo de Cartagena, particularmente en lo relativo al fortalecimiento de la solidaridad subregional.
- [58] Tal afirmación de la República del Ecuador se sustenta en que, en lugar de mantener un cierre total del paso fronterizo por razones de seguridad (contrabando, tráfico de precursores químicos y delitos vinculados a drogas), se optó por una alternativa excepcional y controlada. En ese sentido, señaló que la habilitación tiene como propósito garantizar la continuidad del flujo de las operaciones, permitiendo el transporte de crudo colombiano hacia el Sistema de Oleoductos Transecuatoriano, sin comprometer los objetivos de seguridad nacional.
- [59] En relación con el artículo 2 del Acuerdo de Cartagena, se afirma que la medida contribuye al desarrollo equilibrado y armónico, en tanto no genera una distribución inequitativa de beneficios ni le otorga una ventaja comercial indebida a la República del Ecuador en perjuicio de la República de Colombia. Ello es así dado que, tal como señalan, el crudo podría ingresar, transportarse y comercializarse en condiciones de mercado, con el único requisito de contar con la autorización previa de los vehículos y personas habilitados.
- [60] La República del Ecuador señala que su actuar es plenamente compatible con el artículo 104 del Acuerdo de Cartagena, pues constituye, a su juicio, una acción conjunta que asegura la continuidad del transporte de crudo colombiano hacia la infraestructura energética compartida²⁷, al tiempo que cumple con preservar la seguridad fronteriza. Por tanto, la medida no corresponde a una negativa a cooperar, sino a una cooperación condicionada y proporcionada, a fin de evitar riesgos de seguridad.
- [61] Entre los argumentos expuestos por la República del Ecuador, hacen referencia directa a lo sostenido por la República de Colombia respecto de la medida. En particular, se aludió al señalamiento colombiano sobre la inviabilidad económica y logística del trayecto con la medida —esto es, desde Orito, Putumayo (República

²⁶ Folio 000265 a 000268 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

²⁷ Folio 000275 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

de Colombia) hasta Nueva Loja (República del Ecuador), que por el paso San Miguel comprende aproximadamente 98 kilómetros, mientras que por el paso de Rumichaca asciende a unos 550 kilómetros²⁸—. Sobre este punto, en contraposición con ello, la República del Ecuador enfatizó que:

“(...) El Ecuador no optó por un cierre absoluto, sino que mantuvo abierto un canal específico y vigilado para que el crudo proveniente de Orito, Putumayo, siguiera fluyendo. De esta manera, el Ecuador evitó una interrupción que habría afectado la estabilidad energética de la Subregión y contribuyó a disminuir la vulnerabilidad externa de los Países Miembros frente a interrupciones logísticas, todo ello en el marco de un desarrollo equilibrado que respeta las competencias nacionales en materia de seguridad.”²⁹

[62] La República del Ecuador ha aportado documentación³⁰ que es parte del expediente público³¹ y de conocimiento de los Países Miembros.

4. INFORMACIÓN SOLICITADA A LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

[63] Ante la solicitud de información formulada por la SGCAN, mediante comunicación N° SG/E/DGCOM/436/2026 de 6 de marzo de 2026, la República de Colombia presentó, mediante Radicado No. 2-2026-007728 de 16 de marzo de 2026, un alcance de su respuesta con el propósito de aportar información técnica sobre la situación en el paso fronterizo del Puente Internacional de San Miguel.

[64] En dicha comunicación, la República de Colombia puso en conocimiento la respuesta otorgada por la Subdirección de Operación Aduanera de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN),³² en la que se informó sobre el estado del Puente Internacional San Miguel, así como estadísticas y datos relativos al ingreso de mercancías y vehículos, entre otros aspectos. Esta información fue acompañada de registros fotográficos que evidenciaban el cierre y constituyó un elemento central para la investigación en curso.

[65] La República de Colombia presentó datos consolidados de operaciones de importación y exportación por el CEBAF San Miguel que comprende el periodo 2022 - 2025, incluyendo volúmenes, valores FOB y tipos de mercancías. En particular, se

²⁸ Folio 000038 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

²⁹ Folio 000283 EXP.DGCOM/REST/002/2026.

³⁰ Los documentos son:

(i) Anexo 1: Información no confidencial: Boletines informativos; Nota Nro. MREMH/MREMH/2026/0014/NV; Acta de reunión de Cancilleres y Autoridades; Nota Verbal Nro. MREMH-SSRV-2026-0001-N; Oficio Nro. MDN-MDN-2025-3387-OF.

(ii) Anexo 2: Oficio Nro. MPCEI-VCE-2026-0019-O Información estadística y aduanera SENA.

(iii) Anexo 3: Excel -Registro estadístico mensual.

(iv) Anexo 4: Consta de un Resumen Integral de los Documentos – Certificados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador dentro del marco del expediente Nro. EXP.DGCOM/REST/002/2026: Oficio MDN-MDN-2025-3324-OF — Ministerio de Defensa Nacional; Oficio Nro. CCFFAA-JCC-J-2-2025-18485-O — Comando Conjunto FF.AA.; Informe CCFFAA-J2-PL-PFNA-2025-112 — Dirección General de Inteligencia; Oficio MDN-MDN-2025-3325-OF — Ministerio de Defensa Nacional; Oficio CCFFAA-JCC-JEMO-2025-18486-O — Comando Conjunto FF.AA. – Jefatura; Oficio MAE-MAE-2025-0827-OF — Ministerio de Ambiente y Energía; Oficio CCFFAA-JCC-J-3-2025-18752-O — Comando Conjunto FF.AA.; Listados de Conductores y Vehículos Autorizados — Operación OCP.

(v) Anexo 5: Informe Técnico – Jurídico Justificativo de la República del Ecuador EXP.DGCOM/REST/002/2026.

(vi) Anexo 6: Resumen analítico con indicadores estadísticos - Informe No. PN-SCG-CEO-2026-081-INF Subcomando General – Departamento de Coordinación Estratégica Operacional Policía Nacional del Ecuador.

³¹ Folios 000167 a 000169 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

³² Folios 000073 al 000083 del EXP.DGCOM/REST/002/2026. Este documento corresponde a la solicitud de información de la SGCAN, por medio de la cual se consulta lo siguiente: “¿Actualmente Ecuador permite la entrada de crudo colombiano a través del paso fronterizo de San Miguel, autorizando vehículos y personas? En caso de que la respuesta sea negativa, agradecemos que a través de oficio se detallen las circunstancias actuales del paso fronterizo, indicando específicamente si Ecuador está autorizando o no la entrada de vehículos con crudo colombiano a través del paso fronterizo de San Miguel.”

destaca que el tracto camión es el principal vehículo utilizado y que las exportaciones de crudo colombiano a terceros países alcanzaron cifras significativas, con un total de más de USD 899 millones en el periodo 2022 al 2025. Dicha información refleja además que, para el año 2025, las exportaciones de petróleo crudo fueron transportadas por un total de 13.117 vehículos autorizados y habilitados por el Puente Internacional de San Miguel, los cuales prestaron el servicio de transporte de carga internacional de mercancías.

- [66] A partir de estos datos, de manera general para la circulación de mercancías del paso fronterizo, se observa que en importaciones se registraron 4.918 operaciones, con un valor FOB acumulado de USD 177 millones y 116 millones expresados en kilogramos (kg), destacando el 2023 como el año de mayor actividad (3.370 operaciones; USD 98,6 millones; y, 77 millones de kg). En paralelo, ingresaron 3.097 vehículos de turismo, con un pico en 2023 (998 vehículos). En exportaciones distintas al crudo se contabilizaron 2.198 operaciones por un valor de USD 117,5 millones, principalmente maquinaria para la industria petrolera, baldosas y cerámicas, con destinos a Quito, Guayaquil y Lago Agrio. Estos datos evidencian que el paso de San Miguel es un nodo logístico relevante para el comercio bilateral y comunitario, más allá del petróleo.³³
- [67] Además, la comunicación de la República de Colombia aclara aspectos operativos del CEBAF San Miguel y confirma que los procedimientos aplicados y la documentación exigida es equivalente a la solicitada en el Puente Internacional de Rumichaca. Concluye indicando que la República del Ecuador no *“permite actualmente el ingreso de crudo colombiano ni la circulación de vehículos o personas a través del paso fronterizo de San Miguel”*³⁴
- [68] El 13 de abril de 2026, la República de Colombia remitió la información estadística³⁵ junto con las aclaraciones específicas sobre el flujo de exportación de petróleo crudo, correspondiente a la partida 2709 (subpartida NANDINA 2709.00.00) con destino a la República del Ecuador, en el período comprendido entre enero de 2025 y enero de 2026.
- [69] En la información remitida por la República de Colombia mediante Radicado No. 2-2026-010177 de 13 de abril de 2026, se encuentra el detalle mensual consolidado entre el 1 de enero y el 24 de diciembre de 2025, en el que se contabilizan 13.013³⁶ tractocamiones que efectivamente prestaron el servicio de transporte internacional y movilizaron un volumen de 2.921.086 barriles de petróleo crudo, por un valor de USD 159,66 millones hacia la República del Ecuador.
- [70] La República de Colombia manifestó que las autorizaciones de transporte internacional de carga se rigen técnicamente por la Decisión 837 y la Resolución 2101. Asimismo, aclaró que los "permisos originarios" otorgados a las empresas tienen un carácter general basado en su ámbito de operación y no están restringidos a una ruta o paso fronterizo específico. También señaló que la competencia para habilitar vehículos y expedir la Libreta de Tripulante Terrestre corresponde

³³ Folios 000073 al 000083 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

³⁴ Folios 000073 al 000083 del EXP.DGCOM/REST/002/2026. de abril de 2026.

³⁵ Se precisa que, dentro de la información estadística presentada, no se incluyó la correspondiente al mes de febrero de 2026, dado que, conforme a la metodología establecida, las estadísticas de exportaciones se consolidan en un plazo aproximado de treinta y cinco (35) días posteriores al cierre del mes de referencia.

³⁶ Cabe señalar que la diferencia registrada entre las cifras inicialmente presentadas de 13.117 vehículos y las segundas de 13.013 tractocamiones, puede corresponder a un desfase metodológico derivado del corte temporal y la depuración de registros. No obstante, para el análisis, dicha variación resulta marginal y no incide de manera sustantiva en la consistencia ni en la validez del reporte estadístico, manteniéndose plenamente representativo del flujo de exportación de crudo colombiano por la República del Ecuador durante el año 2025.

exclusivamente al organismo nacional del país de origen del transportista, por lo que las autoridades ecuatorianas no tienen jurisdicción para autorizar a conductores vinculados a empresas de transporte colombianas.

- [71] La respuesta también señala que, en cuanto al proceso de verificación de los vehículos destinados al transporte de crudo hacia el Ecuador, este se realiza conforme a lo establecido en el procedimiento técnico “PR-COA-2015 – Exportaciones”, que incluye controles documentales, físicos y sistémicos. Este proceso abarca la validación de la Solicitud de Autorización de Embarque (SAE - Formato 602) y la Planilla de Traslado (Formato 1162), además de inspecciones físicas para corroborar la integridad de precintos y la correspondencia de la carga.

Tabla N° 1
Procedimiento PR-COA-2015 – Exportaciones de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN³⁷

Proceso de verificación de los vehículos destinados al transporte de crudo hacia Ecuador

Etapa	Acciones / Control	Documentos	Observación
a. Registro de ingreso del vehículo	Verificación de datos del transportador y conductor.	CEBAF San Miguel – control de ingreso.	Personal de la División de Operación Aduanera ejecuta controles iniciales.
	Validación de placas y documento de habilitación del vehículo y unidad de carga.		
b. Verificación de SAE y planillas de traslado	Generación y aporte de SAE (F. 602) y Planilla de Traslado (F. 1162).	SAE (Formato 602); - Planilla de Traslado (Formato 1162).	El ingreso de mercancía se registra en el Sistema Informático Electrónico.
	Validación de datos del exportador, transportador, subpartida, peso y empresa transportadora.		
c. Inspección	Determinación de inspección documental, física o no intrusiva.	Factura proforma. - Mandato aduanero. - SAE (F. 602). - Planilla de Traslado (F. 1162). - Recibo Oficial de Pago (F. 690).	Inspección documental: contraste de datos. - Inspección física: revisión de precintos, placas, unidad de carga. - Observaciones en Acta de Diligencia (F. 1154).
	Emisión de Auto Comisorio (F. 1090).		
d. Embarque	Verificación de conformidad documental y/o física.	Formato 1416 – Autorización de Embarque.	El sistema genera la autorización final.
	Autorización de embarque		

Fuente: Información de la República de Colombia Procedimiento PR-COA-0215 –Exportaciones.

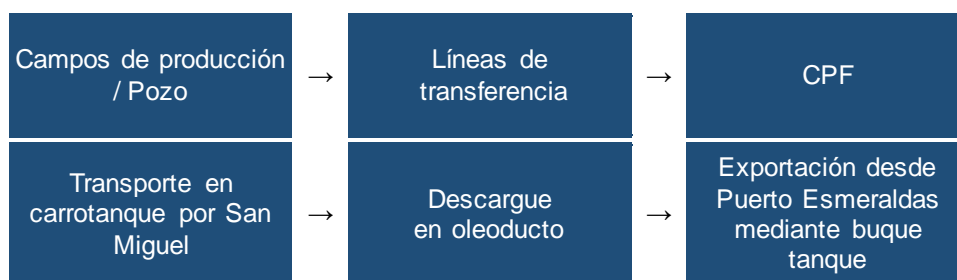
Elaboración: SGCAN

- [72] Con relación a la descripción del proceso en la Tabla N° 1 de traslado del crudo en el CEBAF San Miguel, el funcionamiento operativo y los procedimientos aplicados para el uso del oleoducto en territorio ecuatoriano, la República de Colombia explicó

³⁷ Folio 000141 a 000143 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

que el crudo proviene de campos de producción y pozos ubicados en el departamento del Putumayo. Asimismo, señaló que luego se procesa en instalaciones centrales (CPF), para ser transportado por carrotanque hasta Nueva Loja (la República del Ecuador), donde se incorpora a los sistemas de EP Petroecuador (oleoductos OSLA y SOTE) con destino final al puerto de Esmeraldas para su exportación a Asia. El flujo logístico se describe a continuación:

Flujograma N° 1
Proceso de traslado de crudo colombiano en territorio ecuatoriano



Fuente: Información de la República de Colombia sobre la descripción del flujo logístico del 2025.

Elaboración: SGCAN

[73] Asimismo, reiteró que, desde diciembre de 2025, la República del Ecuador, bloqueó completamente el ingreso de crudo colombiano por San Miguel, lo que confirma que la medida impide la circulación y constituye una restricción incompatible con el Programa de Liberación.

[74] La República de Colombia ha aportado la siguiente documentación³⁸ que es parte del expediente público³⁹ y de conocimiento de los Países Miembros:

5. INFORMACIÓN PRESENTADA POR LOS PAÍSES MIEMBROS

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

6. INFORMACIÓN RECABADA POR LA SECRETARÍA GENERAL EN LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN

[76] Las visitas de verificación, efectuadas por funcionarios de la SGCAN, se desarrollaron entre los días 23 y 27 de marzo de 2026, en las ciudades de Puerto Asís y Bogotá, D.C., en la República de Colombia, así como en el Puente Internacional San Miguel, en cumplimiento del cronograma establecido para la recopilación de información técnica relevante.

³⁸ Los documentos aportados por la República de Colombia son:

(i) Radicado No. 2-2026-010177 de la Oficina de Asuntos Legales Internacionales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de la República de Colombia.

(ii) Anexo 1: Estadísticas en formato Excel de exportaciones País destino Ecuador 2025 - 2026 – DIAN.

(iii) Anexo 2: Autorizaciones para prestar el servicio internacional de Carga.

(iv) Anexo 3: Archivo en Excel con las placas de los vehículos autorizados.

(v) Anexo 4: Datos de la Dirección Seccional de la DIAN en Puerto Asís, Departamento de Putumayo.

(vi) Anexo 5: Identificación de los vehículos que efectuaron el transporte de crudo por el paso de San Miguel.

³⁹ Folios 000137 a 000166 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

- [77] Dicho ejercicio de verificación tuvo como punto de partida el reconocimiento del estado de situación en la zona fronteriza del Puente Internacional de San Miguel, ubicado en el límite que comparten la República de Colombia y la República del Ecuador. Siguiendo el plan previsto, que contempló reuniones con actores del sector público⁴⁰ y privado⁴¹, los funcionarios de la SGCAN pudieron constatar y recopilar información para la investigación en curso.
- [78] Durante la visita se constató, entre otras cosas, el cierre total del paso fronterizo en el Puente Internacional San Miguel, que permanece en dicho estado desde el 25 de diciembre de 2025, restringido mediante vallas metálicas. El cruce de la delegación de funcionarios de la SGCAN fue posible gracias a una autorización especial, gestionada por las autoridades ecuatorianas, otorgada específicamente en el marco de la investigación conducida por la SGCAN.
- [79] En el sector de hidrocarburos, los hallazgos descritos en las reuniones con los operadores afectados detallan una crisis logística, debido al cierre del paso para el transporte del crudo. Dicha situación, según se refirió, ha obligado a desviar la producción del Putumayo —estimada en 25.000 barriles diarios— hacia la estación Babillas en el departamento del Huila⁴² (suroccidente de Colombia), generando una congestión crítica.
- [80] Como resultado de las visitas, los operadores de petróleo⁴³ indicaron que, con un precio del Brent cercano a los USD 100, la restricción en la frontera representa una pérdida de competitividad de aproximadamente 22.000 barriles por día frente a una producción nacional de 746.000 barriles, afectando indirectamente a 215 compañías de servicios petroleros. Asimismo mencionaron que, en cuanto a las zonas de producción en el departamento del Putumayo, se encuentra identificado el “Campo Mirto”, que produce aproximadamente 430 barriles diarios y carece de conexión al SOTE, lo que complica su evacuación⁴⁴ con la medida adoptada.
- [81] Además, dichos operadores mencionaron que, respecto de la logística de transporte de crudo, los tiempos de traslado pueden variar ampliamente según la distancia, el tipo de infraestructura y el modo de transporte utilizado; por cuanto argumentan que el crudo extraído de campos ubicados en el extremo sur del Putumayo, solía ser trasladado directamente hacia San Miguel para su descarga en el Oleoducto de Crudos Pesados (OCP). Sin embargo, tras las restricciones derivadas de la crisis del Puente Internacional de San Miguel, el transporte debe desviarse hacia el Huila (Descargadero Babillas):

“(…) La logística del descargadero de Babillas se ajustó par atender (sic) esta mayor demanda y ahora opera 24 hrs. Con (sic) un máximo de capacidad de cargue de 21.000 barriles día. La capacidad disponible del ODC está por llegar el límite por lo que no garantizan poder tener los cupos para la evacuación del crudo de Gran Tierra y de otras compañías que producen en el sur del país. Otras opciones

⁴⁰ Folios 000089 al 000100 del EXP.DGCOM/REST/002/2026; las reuniones sostenidas durante las visitas de verificación se llevaron a cabo con la participación de la Gobernación del Putumayo, Cámara de Comercio del Putumayo, operadores de petróleo, Cámara Colombo Ecuatoriana, Asociación Nacional de Comercio Exterior de Colombia (ANALDEX), Cámara colombiana de Bienes y Servicios de Petróleo, Gas y Energía (CAMPETROL), Asociación Colombiana de Petróleo y Gas (ACP), Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE), entre otros.

⁴¹ Reuniones con el operador de petróleo Gran Tierra Energy y Ecopetrol.

⁴² Folios 000312 al 000316 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

⁴³ Operador Gran Tierra Energy acta de informe folios 000807 al 000809 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

⁴⁴ Acta de informe ACP folios 000787 al 000789; acta de informe GTE folios 000807 al 000809 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

de transporte y evacuación de crudo, no son económicamente viables.⁴⁵

[82] De la información anterior, y con base en las visitas realizadas, se puede resumir que, para el operador de petróleo, la presunta afectación derivada de la medida adoptada es la siguiente:

- Trayecto mucho más largo hasta el descargadero Babillas; situación que aumenta los tiempos de transporte e impide mantener los mismos volúmenes diarios de despacho;
- Saturación del descargadero donde confluyen varios operadores y transportistas, reduciendo así su capacidad operativa; y,
- Riesgo del cierre de pozos ante la imposibilidad de evacuar el crudo, sumado a los costos acumulados.

[83] La SGCAN ha obtenido, como parte de las visitas de verificación, la siguiente documentación que es parte del expediente público y de conocimiento de los Países Miembros⁴⁶, la cual se procede a detallar conforme a las reuniones sostenidas:

- **Reunión con la Asociación Colombiana de Petróleo y Gas – ACP**

[84] Por parte de la Asociación Colombiana de Petróleo y Gas – ACP⁴⁷ se recibió el Informe de conflictividad y seguridad denominado “Dinámica de conflictividad del sector hidrocarburos y panorama general de seguridad en Putumayo - Primer semestre de 2025”. El mencionado informe señala:

- En cuanto a conflictividad y seguridad del sector hidrocarburos en Putumayo para el primer semestre de 2025, el informe no contiene referencia alguna al contrabando de hidrocarburos como fenómeno presente en la zona ni como factor vinculado a la actividad de los grupos armados ilegales cuya financiación se asocia exclusivamente al control de cultivos ilícitos. Asimismo, en ningún momento concluye ni sugiere que la suspensión del transporte o del comercio de hidrocarburos constituya una respuesta adecuada a la conflictividad o inseguridad del departamento.
- Los indicadores de violencia del primer semestre de 2025 muestran una reducción en la tasa de homicidios a nivel departamental, que se ubica por primera vez en años apenas medio punto por debajo del promedio nacional, lo que priva de toda coherencia temporal a una medida de cierre fronterizo adoptada precisamente cuando la situación de seguridad en la zona mejora. En cuanto a las proyecciones de incremento de cultivos ilícitos, el propio informe advierte que las cifras de 2024 aún no han sido publicadas por el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos - SIMCI, de modo que cualquier salto estadístico que se registre al momento de su publicación cargará con el efecto acumulado del rezago metodológico en la medición, sin que ello refleje necesariamente un deterioro real proporcional en el período.

⁴⁵ Folio 000312 al 000314 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

⁴⁶ Folios 000776 y 000810 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

⁴⁷ Esta información fue presentada por la ACP, en las visitas programadas. Folio 000787 al 000789 del EXP.DGCOM/REST/002/2026, correspondiente al Acta de reunión.

- **Reunión con el operador de petróleo**

[85] Por parte del operador de petróleo – Gran Tierra Energy⁴⁸ se obtuvo la siguiente información⁴⁹:

- El 24 de diciembre de 2025, la República del Ecuador cerró unilateralmente el paso fronterizo CEBAF San Miguel argumentando razones de seguridad nacional, bloqueando físicamente el cruce mediante instalación de vallas y vehículos militares; ante la afectación inmediata a la producción y transporte de crudo colombiano —especialmente de Gran Tierra Energy, cuya ruta habitual hacia la Estación de Bombeo Amazonas en Lago Agrio quedó interrumpida—, al respecto la propia República del Ecuador reconoció la necesidad de reactivar el paso.⁵⁰
- Entre el 31 de diciembre de 2025 y el 1 de enero de 2026, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Ambiente y Energía y el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Ecuador, remitieron de manera coordinada y sucesiva los oficios MDN-MDN-2025-3387-OF, MAE-VH-2026-0001-OF y la Nota Verbal MREMH-SSRV-2026-0001-N, autorizando excepcionalmente una "habilitación controlada" del CEBAF exclusivamente para el transporte de crudo colombiano hacia dicha estación, con un esquema operativo de entre 50 y 60 carrotanques diarios, dos despachos en horarios de 11:00-12:00 y 15:00-16:00, y un listado adjunto de personas y vehículos autorizados.
- Este esquema de apertura parcial y condicionada fue rechazado por la República de Colombia, exigiendo la reapertura total del paso sin excepciones, manteniéndose el cierre de forma indefinida, obligando a las empresas productoras a redirigir el crudo por la ruta alternativa Babillas-OAM-ODC-Coveñas con sobrecostos de USD 7 millones mensuales para Gran Tierra Energy, una ruta que para marzo de 2026 ya operaba al límite de su capacidad, poniendo en riesgo el cierre de campos con una producción aproximada de 25.000 barriles diarios.

- **Reunión con la Gobernación del Putumayo**

[86] Por parte de la Gobernación del Putumayo⁵¹ se recibió el *“Informe técnico de afectaciones socioeconómicas por el cierre del Puente Internacional San Miguel”* y el *“Diagnóstico y afectaciones económicas y sociales derivadas del cierre del puente internacional San Miguel, Departamento del Putumayo y propuesta declaratoria ZEIF Putumayo”*. En términos generales, los mencionados informes señalan:

⁴⁸ Esta información fue presentada por Gran Tierra Energy, en las visitas programadas. Folio 000807 del EXP.DGCOM/REST/002/2026, correspondiente al Acta de reunión.

⁴⁹ Los documentos presentados a continuación forman parte del EXP.DGCOM/REST/002/2026:

(i) Oficio Nro. MAE-VH-2026-0001-OF de 01 de enero de 2026 del Viceministro de Hidrocarburos al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador.

(ii) Nota Nro. MREMH-SSRV-2026-0001-N del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de la República del Ecuador.

(iii) Oficio Nro. MDN-MDN-2025-3387-O de 31 de diciembre de 2025 del Ministro de Defensa Nacional al Ministerio de Ambiente y Energía de la República del Ecuador.

(iv) Actualización sobre el cierre del paso fronterizo de San Miguel y sus impactos – Enviado a la SGCAN de 24 de marzo de 2026. Resumen situación Ecu-Col. Marzo 12 de 2026.

⁵⁰ Ver documento Oficio Nro. MDN-MDN-2025-3387-O de 31 de diciembre de 2025 del Ministro de Defensa Nacional al Ministerio de Ambiente y Energía de la República del Ecuador; aportado por parte de GTE.

⁵¹ Esta información fue presentada en las visitas programadas. Folio 000799 al 000802 del EXP.DGCOM/REST/002/2026, correspondiente al Acta de reunión.

- El cierre unilateral del Puente Internacional San Miguel, ejecutado físicamente el 25 de diciembre de 2025 mediante vallas, ha generado una crisis multidimensional de carácter estructural en el corredor fronterizo Putumayo–Sucumbíos, entre otros⁵²: el 55,2% de la población reporta dificultades de abastecimiento, el 66% de los comerciantes declara pérdidas superiores al 50% de sus ingresos, se interrumpieron más de 43.000 toneladas mensuales de carga y se registró la interrupción de aproximadamente 18.936 movimientos de personas en 2024. Esto generó que el sector hidrocarburos acumule pérdidas diarias de \$180 millones de pesos.
- Los documentos remitidos por la Gobernación del Putumayo que recogen datos del Batallón de Infantería N°58 y de encuestas municipales muestran que la situación de seguridad en el territorio colombiano no justificaba esa medida, sino que fue el cierre mismo el que deterioró la seguridad: el 74% de la población recurrió a pasos no habilitados tras el cierre, el 68,2% percibe mayor riesgo personal, el 40,9% reporta mayor exposición a economías ilegales, y se registran cobros extorsivos en pasos informales con percepción generalizada de vacío institucional.
- La Gobernación del Putumayo señaló que, en materia de seguridad, el año 2025 fue el más seguro para el departamento.

• Reunión con la Cámara Colombo Ecuatoriana

[87] Por su parte, la Cámara Colombo Ecuatoriana⁵³, remitió el documento denominado “Análisis estratégico de las medidas arancelarias adoptadas por Colombia y Ecuador febrero de 2026”. Dicho documento:

- Identifica como una de las medidas más graves el incremento de la tarifa de transporte del crudo colombiano a través del Sistema Oleoducto Transecuatoriano, que pasó de USD 3 a USD 30 por barril, lo que representa un aumento cercano al 900%. El documento califica esto como *“un choque directo sobre la rentabilidad de la industria petrolera, los ingresos fiscales y las decisiones de inversión, con efectos que se extienden a toda la cadena de valor energética”*.
- Sobre las exportaciones de la República de Colombia a la República del Ecuador, en el ámbito de los “Minerales y combustibles”, representan el 25,5% del total exportado, siendo la categoría individual más grande de la canasta exportadora colombiana hacia la República del Ecuador. Esto sitúa al petróleo como el principal producto en juego en la disputa arancelaria.
- Señala que el cierre fronterizo provocó el cierre del Campo Sur Oriente, dejando de producirse 16.000 barriles diarios. En el documento se

⁵² Además, señalan 2.750 empleos formales están en riesgo, el turismo cae entre 40% y 70%, los costos de movilización aumentaron un 300%, el 31% de la población ve limitado su acceso a salud y educación, y la Gobernación ha solicitado formalmente la declaratoria de Zona Especial de Intervención Fronteriza (ZEIF) al amparo de la Ley 2135 de 2021, gestionando dicha solicitud ante la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda, la Cancillería y la propia SGCAN.

⁵³ Esta información fue presentada en las visitas programadas. Folio 000793 al 000795 del EXP.DGCOM/REST/002/2026, correspondiente al Acta de reunión.

explica la cadena de causas: antes del cierre, el crudo se exportaba a través de la República del Ecuador por su ruta habitual. La República del Ecuador aparentemente otorgó permiso para transportar el crudo. En razón al impacto del flujo de transporte de crudo, los operadores de petróleo del Putumayo toman, por ruta alternativa, descargar el crudo en la estación de Babillas, ubicada en el departamento del Huila (República de Colombia). No obstante, se aprecia que otro de los efectos del cierre, ha derivado en la saturación del descargadero de Babillas. Esto ocurre, por la llegada simultánea de Geopark, Ecopetrol y Gran Tierra Energy. Asimismo, los transportadores de la región entraron en paro por insuficiencia de capacidad operativa de descarga. La proyección de riesgo señala que de persistir la situación, los campos de Geopark, Ecopetrol (Orito) y Gran Tierra Energy sumarían 25.000 barriles diarios que dejarían de extraerse, poniendo en riesgo la viabilidad operativa futura de los pozos.

- El documento aporta un dato estadístico fundamental: las 3.474 exportaciones registradas en el año 2024, a través del paso fronterizo de San Miguel, correspondían en un 100% a petróleo.

- **Reunión con la Cámara de Comercio del Putumayo**

[88] Por la Cámara de Comercio del Putumayo⁵⁴ se recibió el Informe de cierre de frontera de 26 de marzo de 2026, en el cual se señala:

- Que la carga exportada a través del Puente Internacional de San Miguel es 100% petróleo, con 1.040 trámites de exportación y 620.000 toneladas registradas en 2025 (fuente: DIAN), sector que además representa el 35,3% del PIB del Putumayo bajo la categoría de Minas y Canteras. Desde el cierre, estos trámites se redujeron al 100%, obligando a redirigir el crudo vía carrotanque hacia la estación Babillas en el Huila, aumentando el trayecto en cerca del 400% y saturando dicha estación. A esto se suman sobrecostos por riesgo de incumplimiento de contratos con posibles sanciones cuantiosas, y riesgo de despidos en las empresas del sector, todo lo cual amenaza gravemente la sostenibilidad de la industria hidrocarburífera en la región.

[89] De acuerdo con lo expuesto, y como resultado de la documentación recabada y las visitas efectuadas por los funcionarios de la SGCAN, se confirma que:

- El bloqueo físico y cierre de frontera en el Puente Internacional de San Miguel, tuvo lugar desde el 25 de diciembre⁵⁵ a las 10:00 a.m. (hora Bogotá, D.C.), momento en que se instalaron vallas y colocaron efectivos militarizados en la zona de frontera, limitando el comercio y transporte terrestre.
- Se verificó *in situ* que el Puente Internacional San Miguel y el CEBAF San Miguel permanecían completamente cerrados para personas y para las operaciones aduaneras de comercio de mercancías y el transporte internacional.

⁵⁴ Esta información fue presentada en las visitas programadas. Folio 000799 al 000802 del EXP.DGCOM/REST/002/2026, correspondiente al Acta de reunión.

⁵⁵ Folio 000073 al 000083 del EXP.DGCOM/REST/002/2026; Folio 000142 del EXP.DGCOM/REST/002/2026 (En el marco de la repuesta presentada por la República de Colombia)

- La operación de transporte de hidrocarburos en este caso, previo a la medida de cierre del Puente Internacional de San Miguel, se realizaba en dos modalidades, vía tracto camión y por oleoductos. El arribo de los hidrocarburos llegaba vía tracto camión hasta la Estación de Bombeo Amazonas (Lago Agrio). En cuanto al crudo, el crudo pesado pasaba por el Oleoducto de Crudos Pesados (OCP)⁵⁶, mientras que el crudo refinado por el SOTE⁵⁷ (Sistema de Oleoducto Transecuatoriano).
- La operación de transporte de crudo colombiano se realizó hasta antes de la adopción de la medida, a través de empresas transportistas habilitadas.

7. DE LA MEDIDA OBJETO DE ANALISIS

De la Nota Verbal Nro. MREMH-SSRV-2026-0001-N

[90] Como se ha señalado anteriormente, en el presente procedimiento, la medida denunciada por la República de Colombia se encuentra contenida en la Nota Verbal Nro. MREMH-SSRV-2026-0001-N, de fecha de 1 de enero de 2026, que señala:

“El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana — Subsecretaría de Soberanía y Relaciones Vecinales de la República del Ecuador — saluda atentamente a la Honorable Embajada de la República de Colombia y tiene a honra referirse a la Nota Verbal Nro. MREMH/MREMH/2025/0020/H de 24 de diciembre de 2025.

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

[91] Al respecto, resulta pertinente señalar que la “Nota Verbal Nro. MREMH/MREMH/2025/0020/H de 24 de diciembre de 2025”, a la que se hace mención en el párrafo precedente, señala lo siguiente:

*“(…) a partir del 24 de diciembre de 2025 se mantendrá habilitado únicamente el paso internacional ubicado en Rumichaca, en la frontera ecuatoriano-colombiana, **como único paso internacional entre ambos países.**” (Énfasis agregado)*

[92] En ese sentido, en virtud de la Nota Verbal Nro. MREMH/MREMH/2025/0020/H, el 24 de diciembre de 2025, el Puente Internacional San Miguel fue bloqueado físicamente en el costado ecuatoriano mediante la instalación de vallas y vehículos militares⁵⁸, lo que impidió de manera absoluta el paso fronterizo desde esa fecha. El desplazamiento realizado por la SGCAN, en el marco de las visitas al Puente

⁵⁶ Operado por OCP Ecuador S.A. (empresa privada)

⁵⁷ Operado por EP Petroecuador (empresa estatal)

⁵⁸ Aclaración del cierre del Puente Internacional San Miguel en el folio 000079 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

Internacional San Miguel y a la zona binacional afectada por la medida, permitió constatar que el paso permanecía cerrado.

- [93] Con relación a lo expuesto, es fundamental señalar que, si bien la Nota Verbal Nro. MREMH-SSRV-2026-0001-N, de 1 de enero de 2026, menciona una supuesta excepcionalidad para el ingreso a través de un listado de transportistas (personas y vehículos) autorizados de forma previa por la República del Ecuador, dicho listado no se adjuntó a la referida Nota Verbal, implicando que la medida no fue notificada de manera completa a la República de Colombia para su pleno conocimiento.
- [94] Sin perjuicio del análisis de fondo correspondiente, a requerimiento de la SGCAN, la República del Ecuador remitió el denominado **“Listado de conductores y vehículos autorizados – operación OCP”**. Este listado está vinculado directamente con el contenido y el efecto de la misma medida.
- [95] En ese sentido, la República del Ecuador mediante Oficio Nro. MPCEI-SPCE-2026-0045 de 21 de abril de 2026, identificado como *“Resumen No Confidencial - documentos pendientes de subsanación dentro del Expediente DGCOM/REST/002/2026”*, detalla el listado condicionado, en los siguientes términos:

“El listado contiene aproximadamente 340 conductores y vehículos autorizados, correspondientes a transportistas provenientes de distintos campos productores ubicados principalmente en los municipios de Puerto Asís y Villa Garzón, en el departamento de Putumayo (Colombia). Los primeros registros corresponden a cédulas en el rango 1.500.000 y los últimos a cédulas en el rango 2.100.837.356, siendo todos titulares de documentos de identidad colombianos.”

- [96] Es preciso enfatizar que acompañará el análisis integral de la medida y particularmente sus efectos potenciales, el Oficio Nro. MDN-MDN-2025-3387-OF de 31 de diciembre de 2025⁵⁹, remitido por parte del Ministerio de Defensa Nacional de la República del Ecuador al Ministerio de Ambiente y Energía de dicho País Miembro, debidamente foliado en versión no confidencial, por medio del cual se detallan los cambios en la operación, en particular, de la siguiente manera:

“(…)

- **La operación debe garantizar la evacuación de un volumen que oscila entre 10.000 BPD y 12.000 BPD, con utilización de un número de tanqueros que oscila entre 50 y 60 tks diarios.**
- *Los vehículos provienen de distintos campos productores, ubicados principalmente en los municipios de Puerto Asís y Villa Garzón, en el departamento del Putumayo.*
- *Previo al cruce de frontera, los vehículos se organizan en parqueaderos previos al control fronterizo del CEBAF en San Miguel, donde se lleva a cabo procesos de inspección documental y los trámites aduaneros que corresponden.*
- **Los despachos desde el CEBAF, hacia el punto de entrue (sic) en Ecuador, se realizan en 2 horarios, el primer despacho entre las 11:00 y 12:00, y un segundo despacho entre las 15:00 y 16:00.**
- **Posterior a su despacho desde el CEBAF los vehículos se aseguran en un parqueadero autorizado, de propiedad de una de las**

⁵⁹ Folios 000269 al 000270 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

empresas transportados aliadas en Ecuador, con todas las medidas de seguridad, y desde allí se van despachando por demanda al descargadero de la estación Amazonas de OCP (Énfasis agregado)

8. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

8.1. De la competencia de la SGCAN sobre la solicitud de calificación

[97] La República del Ecuador ha planteado en su repuesta al presente procedimiento que la SGCAN carece de competencia material para calificar la medida bajo el régimen de la Decisión 425.

- **Argumentos de la República del Ecuador**

[98] A consideración de la República del Ecuador, la Decisión 425 no otorga competencia al órgano comunitario para conocer del presente procedimiento. Al respecto, señala que la norma comunitaria "(...) no otorga a la Secretaría General una competencia universal para conocer de cualquier medida que un País Miembro considere lesiva del comercio intrasubregional."⁶⁰

[99] En esa misma línea argumentativa, indicó que la Decisión 425, en particular, los artículos 47 y 49, se limitan a viabilizar la ejecución material de lo dispuesto en los artículos 72, 73, 76, 77 del Acuerdo de Cartagena, que distingue entre el régimen de bienes y el régimen aplicable a los servicios; diferenciación que destacan a continuación:

*"(...) Esta dualidad normativa refleja una elección estructural del Acuerdo fundacional: los bienes y los servicios no solo tienen regímenes jurídicos distintos, sino también procedimiento de investigación y órganos de control materialmente separados."*⁶¹

[100] En su respuesta también advierten que la solicitud de subsanación⁶² realizada por la SGCAN a la República de Colombia, no subsana el vicio de incompetencia que se origina por el no cumplimiento de lo previsto en los literales b) y c) del artículo 47 de la Decisión 425. Según su criterio, el examen de los requisitos formales presupone que el objeto de dicho análisis sea un bien susceptible de ser calificado dentro del Programa de Liberación. Bajo esta consideración, la conclusión de la República del Ecuador fue que la SGCAN debió rechazar de plano la solicitud.

- **Argumentos de la República de Colombia**

[101] Por su parte, la República de Colombia, en distintos apartados de la solicitud presentada dentro del presente procedimiento, ha sostenido de manera reiterada que la medida cuestionada fue adoptada en detrimento del comercio bilateral, en abierta contravención del objetivo del Programa de Liberación y del compromiso asumido por los Países Miembros en el artículo 77 del Acuerdo de Cartagena. En

⁶⁰ Folio 000286 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

⁶¹ Folio 000286 del EXP.DGCOM/REST/002/2026

⁶² Folios 000032 al 000036 de la comunicación de subsanación de la SGCAN; folios 000037 al 000044 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

consecuencia, afirma que la SGCAN ostenta competencia para calificar dicha medida como una restricción injustificada al comercio.

- **Análisis de la SGCAN**

- [102] En armonía con lo señalado, el artículo 30⁶³ literal a) del Acuerdo de Cartagena confiere a la SGCAN una competencia general e irrestricta de custodia del ordenamiento jurídico andino, que no está subordinada únicamente al Programa de Liberación. Su objeto es el ordenamiento jurídico andino en su totalidad. En consecuencia, cuando una medida adoptada por un País Miembro presuntamente vulnera compromisos comunitarios, la SGCAN tiene no solo la facultad sino el deber de actuar conforme sus competencias lo demandan.
- [103] El artículo 74 del Acuerdo de Cartagena dispone que la SGCAN, de oficio o a petición de parte, es el órgano comunitario encargado de determinar si una medida adoptada unilateralmente por un País Miembro debe calificarse como una restricción al comercio intracomunitario.
- [104] Además, corresponde entonces recordar que, como se mencionó párrafos *supra*, el artículo 1 de la Decisión 425 delimita el ámbito de aplicación de la SGCAN de forma amplia y en ningún caso condicionada a que el bien objeto de la medida o determinada operación de transporte, figure o no, únicamente en el Programa de Liberación.
- [105] En efecto, los literales a) y c) del artículo 1 de la Decisión 425 habilitan expresamente a la SGCAN para conocer de controversias entre Países Miembros por aplicación de normas del ordenamiento jurídico comunitario, y de procedimientos cuyo objeto sea determinar la posible existencia de restricciones aplicadas por Países Miembros al comercio intrasubregional de mercancías, sin que en ninguno de los dos supuestos se exija calificación previa del bien ni su inclusión en un listado de liberación y servicios.
- [106] A ello se suma el literal g) del referido artículo 1 de la Decisión 425, que extiende la competencia de la SGCAN a todos los demás procedimientos que tengan como resultado la expedición de una Resolución. Esto impide cualquier interpretación de que una medida restrictiva quede fuera del control comunitario por razones puramente formales.
- [107] Esta lectura se refuerza por los artículos 3 y 4 de la misma Decisión 425, que prohíben a la SGCAN abstenerse de resolver un asunto de su competencia por deficiencia normativa y la habilitan para acudir a fuentes supletorias del derecho de integración cuando no existan reglas específicas, lo que demuestra que el sistema comunitario andino fue diseñado precisamente para no dejar vacíos de control.
- [108] En este marco, el artículo 47 de la Decisión 425 establece los requisitos que deben cumplir las solicitudes de restricciones, los cuales han sido debidamente cumplidos:

“a) La identificación del solicitante salvo que se trate del organismo nacional competente, con indicación de la dirección del lugar donde se

⁶³ “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.”

harán las notificaciones pertinentes, así como el número de teléfono, telefax o correo electrónico que tuviere;

b) La identificación y descripción de la medida que se impugna, acompañada de la mayor información disponible que permita el mejor pronunciamiento de la Secretaría General; y,

c) Cuando corresponda, la identificación de la mercancía afectada por la medida de que se trate, con indicación de la correspondiente subpartida arancelaria NANDINA.”

- [109] Corresponde mencionar que el procedimiento para presentar una solicitud de calificación de una medida como restricción, en el ámbito de la Decisión 425, se establece expresamente en el artículo 47, a través de la fórmula “cuando corresponda”, la cual debe entenderse como un reconocimiento de que, en ocasiones, puede resultar difícil para el sujeto pasivo de la medida, identificar con precisión el producto o el ámbito de productos que podrían estar alcanzados por la medida.
- [110] Por ello, en el requisito de descripción de la medida se dispone que el solicitante “relacione todo lo que considere necesario” con base en la mejor información disponible a su alcance. Esta fórmula, también expresada en el “cuando corresponda”, debe entenderse como una habilitación que permite al interesado enmarcar la afectación en términos comprensibles, de acuerdo con el contenido del acto administrativo o de cualquier disposición que la sustente.
- [111] Al respecto, la República de Colombia, mediante el Radicado No. 2-2026-003208, posteriormente subsanado⁶⁴ con el Radicado No. 2-2026-004560⁶⁵, cumplió con presentar los requisitos establecidos en el referido artículo 47 de la Decisión 425.
- [112] Conviene precisar que la SGCAN no debe anticipar opinión ni viciar una solicitud presentada por un País Miembro, prejuzgando su contenido, porque no corresponde a la etapa de admisión. En concordancia con ello, cabe señalar que la información exigida para solicitar una restricción en el marco de la Decisión 425 reviste carácter general, en tanto no se encuentra sujeta a requisitos que comporten dificultades adicionales ni exigencias de compleja satisfacción. Por el contrario, el marco normativo aplicable garantiza un trámite ágil y expedito, de modo que cualquier interesado que cumpla con los requisitos pueda activar la competencia de la SGCAN sin obstáculos formales significativos, sin que ello implique ausencia de cumplimiento.
- [113] La SGCAN cuenta con plena competencia en los escenarios de aplicación antes señalados, pues su actuación se extiende de manera uniforme a cualquier procedimiento administrativo previsto en el Acuerdo de Cartagena y en las

⁶⁴ Ahora bien, en cuanto a la delimitación del producto, corresponde manifestar que, ante el requerimiento de subsanación de la SGCAN, la República de Colombia identificó el “crudo colombiano” bajo la subpartida arancelaria NANDINA 2709.00.00 (aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso), añadiendo también las subpartidas correspondientes a crudos refinados, con el objeto de que, en caso de que la medida tuviese un alcance más amplio que el literalmente enunciado en la Nota Verbal Nro. MREMH SSRV-2026-0001-N, se pudiese considerar un ámbito de productos afectados de mayor extensión. La SGCAN sobre este punto señala que, en cuanto a la carga de delimitar con precisión el objeto de una medida presuntamente restrictiva recae sobre quien la impone, no sobre el afectado por la misma. En el texto literal de la Nota Verbal ecuatoriana, la referencia se hace únicamente al «crudo colombiano», sin mayor especificación técnica. Esta omisión no exonera al país que adopta la medida; antes bien, la amplía, pues la indeterminación del objeto de la medida genera incertidumbre en los operadores económicos y dificulta el ejercicio del derecho de defensa de la República de Colombia. Para los efectos del presente análisis, se establece que el producto – de origen- directamente afectado corresponde a la subpartida NANDINA 2709.00.00, sin perjuicio de que los efectos colaterales de la medida puedan extenderse a otros bienes que circulaban habitualmente por el paso fronterizo de San Miguel.

⁶⁵ Véase folio 000032 al 000036 del EXP.DGCOM/REST/002/2026. Mediante comunicación N° SG/E/DS/268/2026 de fecha 16 de febrero de 2026, la SGCAN solicitó a la República de Colombia, aclaración sobre la medida y definición del producto(s) que supuestamente se ven afectados por la medida que se denuncia.

Decisiones que regulan materias específicas que así lo establecen. Esto significa que la competencia otorgada por virtud del mismo acuerdo fundacional también está presente en Decisiones especiales y sus propios reglamentos o, como en este caso, calificar de gravamen o restricción sin prejuzgar su resultado en aplicación del procedimiento de la Decisión 425.

- [114] En ese sentido, corresponde a la SGCAN analizar a continuación si la medida contenida en la Nota Verbal Nro. MREMH SSRV-2026-0001-N del 1 de enero de 2026, adoptada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana - Subsecretaría de Soberanía y Relaciones Vecinales de la República del Ecuador, constituye o no una restricción al comercio, en los términos previstos en los artículos 73 y 77 del Acuerdo de Cartagena.

9. NORMATIVA APLICABLE

9.1. SOBRE EL PROGRAMA DE LIBERACIÓN

- [115] La Comunidad Andina, integrada por el Estado Plurinacional de Bolivia, la República de Colombia, la República del Ecuador y la República del Perú, es un acuerdo de integración subregional con más de 56 años de existencia, cuyos objetivos tienen por finalidad procurar el mejoramiento de la calidad de vida de la población andina.

- [116] 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 comercial⁶⁶.

- [117] Sobre el particular, es importante traer a colación lo señalado por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (en adelante, **TJCAN**) en la sentencia del Proceso 02-AI-2020, publicado en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 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

⁶⁶ “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 de 8 de febrero de 2017, pág. 46.

circular libremente en el territorio comunitario es una de las más emblemáticas y constituye uno de los principales logros del proceso integrador.”

[118] Asimismo, en su sentencia del Proceso 01-AN-2014⁶⁷, 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.”

9.2. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS DEL PROGRAMA DE LIBERACIÓN Y SU VINCULACIÓN CON EL TRANSPORTE INTERNACIONAL DE MERCANCÍAS

[119] 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”.

[120] A su turno, el artículo 73 define qué debería entenderse por “gravámenes y restricciones de todo orden” a los efectos del Acuerdo de Cartagena. Con relación al concepto relativo a las restricciones, asunto de interés en el presente procedimiento, la norma comunitaria menciona lo siguiente:

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

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

⁶⁷ 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, pág. 17.

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

[121] 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 Cartagena⁶⁸. Cabe señalar que este criterio ha sido sostenido por la SGCAN en otros casos relacionados a restricciones aplicadas a las importaciones andinas.⁶⁹

[122] La norma andina y su jurisprudencia advierten dos (2) tipos de análisis para calificar el efecto de una medida: la primera, para verificar si la medida objeto de investigación impide, suspende o prohíbe el acceso de las importaciones provenientes de los Países Miembros; y la segunda; para verificar si la medida objeto de análisis al no prohibir, dificulta, encarece, o hace más onerosa la operación de importación de los productos de origen andino. Lo anterior, se desprende de lo señalado por el TJCAN en Proceso 118-AI-2003⁷⁰:

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

[123] Adicionalmente, el TJCAN, en su sentencia del Proceso 02-AN-98,⁷¹ señala que no se puede calificar una medida de acuerdo a su característica (definitiva o preparatoria), sino más bien conforme al efecto que pudiera causar sobre las importaciones, presentes o futuras:

*“(...) el carácter **definitivo o preparatorio** de un acto interno no es decisivo para calificar una medida como restricción al comercio, sino*

⁶⁸ “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, pág. 48.

⁶⁹ A modo de ejemplo, puede consultarse los siguientes actos administrativos:

- Resolución N° 2088 de la SGCAN, que resuelve la investigación por presuntas restricciones impuestas por el gobierno de Colombia contra las importaciones de café originarias de los Países Miembros de la Comunidad Andina;
- Resolución N° 1695 de la SGCAN, relativa a la calificación como restricción al comercio de las medidas aplicadas por el gobierno de Ecuador mediante la Resolución 116 del COMEX;
- Resolución N° 1564 de la SGCAN, relativa a la calificación como restricción al comercio de las medidas aplicadas por el gobierno de Ecuador mediante la Resoluciones 65 y 66 del COMEX;
- Resolución N° 1289 de la SGCAN, relativa a la calificación de la exigencia de un requisito técnico a las pilas y baterías de zinc-carbón de los Países Miembros de la Comunidad Andina, por parte de la República del Perú, como restricción a los efectos del Programa de Liberación del Acuerdo de Cartagena;
- Resolución N° 1043 de la SGCAN, relativa a la calificación como restricción injustificada al establecimiento por parte de la República del Ecuador de un cupo a las importaciones de carne de porcinos; y como gravamen al pago de Derechos correctivos automáticos por parte de la República del Ecuador a las importaciones de ganado y carne porcinos originarias de los Países Miembros de la Comunidad Andina;
- Resolución N° 1001 de la SGCAN, relativa a la calificación como restricción para efectos del Programa de Liberación el establecimiento por parte de la República Bolivariana de Venezuela de un Sistema de Banda de Precios de Referencia para las importaciones de fibras, hilados, tejidos y confecciones originarias de los Países Miembros, y su utilización como Método de Valoración Aduanera; y,
- Resolución N° 2019 de la SGCAN, por el cual se resuelve la investigación de oficio por presuntas restricciones impuestas por el gobierno de Colombia contra las importaciones de cemento originarias de los Países Miembros de la Comunidad Andina.

⁷⁰ Proceso 118-AI-2003, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 1206, de 13 de junio de 2005.

⁷¹ Proceso 02-AN-98, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 588, de 2 de agosto de 2000.

más bien el efecto restrictivo **que eventualmente pudiere producir**, en las importaciones **presentes o futuras**.” (Énfasis agregado)

- [124] Según se infiere de la jurisprudencia del TJCAN, para que cualquier medida establecida por un País Miembro (definitiva o preparatoria) pueda ser calificada como una restricción en los términos del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, debiera producir como efecto real o potencial: impedir (suspender o prohibir) las importaciones andinas; o, dificultarlas (encarecer o hacerlas más onerosa), a menos que se configure como una excepción en los mismos términos del referido artículo 73.
- [125] Cabe recordar que, tal como se señala en la sentencia del Proceso 02-AN-98 del TCJAN, a los efectos del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena no resulta relevante que la medida sea o no una práctica consolidada, un acto administrativo definitivo o de trámite, o que se hayan o no agotado u opuesto los recursos administrativos o judiciales previstos en el ordenamiento interno de los Países Miembros, siendo suficiente que tenga como efecto directo o indirecto el dificultar la libre circulación de mercancías.
- [126] Ahora bien, en función de la situación fáctica del presente caso, esto es, el transporte mediante tracto camiones y unidades de carga que buscan cruzar con crudo colombiano por el CEBAF San Miguel hasta la Estación de Bombeo Amazonas (Lago Agrio, República del Ecuador) y la medida de habilitación controlada que ha determinado un listado de personas y vehículos, también es pertinente referirnos al artículo 104 del Acuerdo de Cartagena que señala:
- “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.”*
(Énfasis agregado)
- [127] Por ende, resulta relevante señalar la importancia de la Interpretación Prejudicial en el Proceso 60-IP-2020 del TJCAN, sobre el transporte internacional de mercancías por carretera, en la que señala que *“4.3. la libre circulación de mercancías y la libre circulación de los medios de transporte y unidades de carga son nociones que implementan lo establecido en el Acuerdo de Cartagena sobre el programa de liberación y la integración física, y que deben resguardar correspondencia con la normativa andina sobre transporte terrestre⁷².”*
- [128] La jurisprudencia del TJCAN ha señalado que el transporte por carretera constituye un mecanismo operativo inescindible del Programa de Liberación, pues sin él la libre circulación de bienes quedaría vacía de contenido. En consecuencia, cualquier restricción que se imponga al transporte de mercancías originarias —sea mediante listados, cupos o cualquiera de efectos equivalentes-, debería ser examinada bajo los mismos parámetros que las restricciones al comercio, dado que su efecto real o potencial podría dificultar o encarecer la operación logística.
- [129] Es tal la importancia del servicio de transporte para el comercio de mercancías, que cualquier restricción que sea impuesta al mismo debería ser analizada a efectos de

⁷² Publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N°5437 del 28 de febrero de 2024, pág. 12.

poder determinar su efecto en el comercio, dado que, en esencia, el Programa de Liberación debe estar exento de obstáculos.

- [130] En consecuencia, en atención a los criterios desarrollados por el TJCAN, así como en la información recopilada durante el procedimiento, se procederá a evaluar si la medida objeto de investigación ha tenido como efecto -presente o futuro- impedir o dificultar de algún modo las importaciones de crudo y su transporte vía tracto camión hasta oleoductos, en el marco de lo establecido en el Acuerdo de Cartagena y en el contexto del “Programa de Liberación” de la Comunidad Andina.

10. ANÁLISIS DE LA SGCAN

- [131] La SGCAN analizará si la medida adoptada por la República del Ecuador obstaculizó de algún modo el flujo de comercio de las importaciones de crudo originario y su transporte vía tracto camión hasta oleoductos, al restringir el paso de vehículos mediante la imposición de listados de transportistas autorizados.

a) Del Programa de Liberación y su vinculación e incidencia sobre el transporte internacional de mercancías

- [132] En este apartado se examinará si la medida denunciada por la República de Colombia -el crudo colombiano que atraviesa el punto de San Miguel hasta Lago Agrio en la provincia de Sucumbios, mediante tracto camión, como la única modalidad de operación de transporte vía terrestre para su descarga en el oleoducto ecuatoriano- corresponde ser evaluada a la luz del Programa de Liberación de bienes.

- [133] De verificarse la incidencia del transporte internacional de mercancías en el Programa de Liberación de bienes, por ser una medida de efectos equivalentes a los que se predicen del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, corresponde analizar si la medida tiene por efecto impedir o dificultar o hacer más oneroso el transporte, conforme a lo dispuesto en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena y a la jurisprudencia del TJCAN relativa a este asunto en particular.

• Argumentos de la República de Colombia

- [134] Como ha señalado la República de Colombia, los Países Miembros están obligados a cumplir lo dispuesto en el artículo 77 del Acuerdo de Cartagena. Esto implica fundamentalmente, que deben abstenerse de imponer o de aplicar restricciones de cualquier naturaleza a las importaciones de bienes originarios. Ahora bien, en la solicitud presentada, expone que la restricción contenida en la medida tiene como finalidad introducir una limitación que vulnera dicho compromiso.

- [135] Según lo manifestado por la República de Colombia, con la disposición contenida en la medida, la afectación se configura en tanto que:

“(...) implica que el transporte internacional de crudo colombiano a Ecuador solo pueda ser prestado por las personas y vehículos ecuatorianos, se somete el ingreso de crudo colombiano a Ecuador a una condición que restringe su comercio intrasubregional.”⁷³

⁷³ Documento de subsanación de la República de Colombia: Folio 000039 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

[136] En esencia, para la República de Colombia, este asunto se enmarca en la vulneración del Programa de Liberación, como resultado de la imposición de una medida de naturaleza restrictiva que ha tenido por efecto la limitación de la operación regular del transporte internacional de crudo colombiano hacia territorio ecuatoriano y, en consecuencia, de incidir en la libre circulación de mercancías en el territorio comunitario.

- **Argumentos de la República del Ecuador**

[137] La República del Ecuador, argumentó que el asunto no debe analizarse como una vulneración del Programa de Liberación. Por el contrario, afirma que la naturaleza de este caso obedece a la prestación de un servicio, específicamente denominado “servicio de exportación”, conforme a lo establecido en la Decisión 837. En consecuencia, señaló:

*“Por tanto, el análisis del presente expediente no puede hacerse desde los artículos 72, 73, 76 y 77 del Acuerdo de Cartagena como si se tratara de una restricción al comercio de bienes en sentido clásico. **La controversia se ubica, por su verdadera naturaleza jurídica, en el ámbito de los servicios de transporte, de la gestión fronteriza y del complemento indispensable del derecho interno frente a una materia que no cuenta con regulación comunitaria específica exhaustiva.**”* (Énfasis agregado)

[138] Para sustentar su posición respecto de la habilitación en el listado de conductores y vehículos autorizados, incluyeron los siguientes documentos: Oficios CCDDAA-JCC-J-3-2025-18752-O del Comando Conjunto (31 de diciembre de 2025); Oficio MDN-MDN-2025-3387-OF del Ministerio de Defensa Nacional (31 de diciembre de 2025); Nota Verbal MREMH-SSRV-2026-0001-N del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (1 de enero de 2026). Es preciso señalar que de las comunicaciones antes señaladas, el Oficio CCDDAA-JCC-J-3-2025-18752-O del Comando Conjunto, es el documento que contiene información relativa sobre el “tráfico de hidrocarburos”.

- **Análisis de la SGCAN**

[139] En este punto es fundamental mencionar que, conforme se señala en la Nota Verbal Nro. MREMH-SSRV-2026-0001-N, la mercancía afectada corresponde a “crudo colombiano” identificado en la partida 2709 y clasificado en la subpartida NANDINA 2709.00.00, tratándose así, de un producto originario de la subregión en el marco del artículo 72 del Acuerdo de Cartagena.

[140] La operación de circulación y transporte de dicha mercancía proviene del departamento del Putumayo (República de Colombia), se procesa en instalaciones centrales (CPF) y se transporta por carrotanque hasta Nueva Loja (República del Ecuador), a través del CEBAF San Miguel con destino a las instalaciones de descarga del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) o del Sistema de Oleoducto Transecuatoriano (SOTE), para que posteriormente continúe por el Puerto de Esmeraldas para su exportación al continente asiático, resaltándose que toda la operación de transporte es realizada mediante dos modalidades principales: tractocamiones-carrotanques y oleoducto.

- [141] En ese sentido, sobre la base de la información proporcionada por la República de Colombia y por la República del Ecuador, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Acuerdo de Cartagena y los pronunciamientos del TJCAN, se determinará si la limitación en el caso particular del transporte del crudo colombiano que atraviesa el punto del CEBAF San Miguel hasta Lago Agrio (Sucumbíos)⁷⁴, podría constituir una restricción al transporte internacional de mercancías que contraviene el mandato de la libre circulación, amparado en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, y a su vez, lo establecido en las Decisiones 439⁷⁵ y 837.
- [142] En el presente caso, la medida consiste en una habilitación controlada de personas y vehículos para el transporte de crudo. La operación está configurada como una exportación a terceros países desde la República de Colombia que circula por la República del Ecuador.
- [143] Cabe señalar que, si bien la República del Ecuador no está importando el crudo para consumo interno, sino permitiendo su paso hacia su destino final en terceros países, es importante verificar si se impide o dificulta, de algún modo, el flujo de las operaciones de transporte de crudo que sale del territorio colombiano, toda vez que, el transporte de este producto originario es una parte inescindible de las operaciones de comercio exterior y, por tanto, está amparada por las normas de libre circulación del Acuerdo de Cartagena.
- [144] Al respecto, el TJCAN ha señalado en la Interpretación Prejudicial en el proceso 60-IP-2020⁷⁶, que *“4.3. la libre circulación de mercancías y la libre circulación de los medios de transporte y unidades de carga son nociones que implementan lo establecido en el Acuerdo de Cartagena sobre el programa de liberación y la integración física, y que deben resguardar correspondencia con la normativa andina sobre transporte terrestre.”* (Énfasis agregado)
- [145] Por tanto, cualquier medida nacional que limite el tránsito o transporte de mercancías, que implique el cierre fronterizo o restricciones operativas, debe evaluarse en función de la compatibilidad con el Programa de Liberación. En ese sentido, se reitera en la interpretación prejudicial en el Proceso 60-IP-2020⁷⁷, 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

⁷⁴ El tracto camión es la única modalidad de transporte disponible para su descarga en oleoducto.

⁷⁵ De acuerdo con la sentencia Proceso 05-AI-2021 del TJCAN (véase párrafo 3.7.33, pág. 42), publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N°5237 del 4 de julio de 2023, que ha señalado que las medidas que se adopten por parte de los Países Miembros en el marco del comercio intrasubregional de servicios, para proteger la moral o preservar el orden público, o para proteger los intereses esenciales de seguridad nacional, deben cumplir requisitos concurrentes, entre ellos, aprobar el test de proporcionalidad. Se verificó que la República del Ecuador no argumentó durante la presente investigación el cumplimiento de ninguno de los requisitos señalados anteriormente.

⁷⁶ Publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N°5437 del 28 de febrero de 2024, pág. 12.

⁷⁷ Publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N°5437 del 28 de febrero de 2024, pág. 10.

y libre de obstáculos, brindado en un entorno de libre y 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.

2.4. En ese contexto, la Decisión 399 (de enero de 1997), al desarrollar la integración física en el ámbito del transporte internacional de mercancías por carretera, estableció en su artículo 3 que este servicio se rige por los principios de trato nacional, libertad de operación, acceso al mercado, transparencia, nación más favorecida, no discriminación, igualdad de tratamiento legal y libre competencia. Dicha ley andina fue sustituida por la Decisión 837 (de abril de 2019), cuyo artículo 3 es prácticamente idéntico al artículo 3 de la Decisión 399.” (Énfasis agregado)

- [146] La jurisprudencia del TJCAN ha señalado que el transporte por carretera constituye un mecanismo operativo inescindible del Programa de Liberación, pues sin él la libre circulación de bienes quedaría vacía de contenido. En consecuencia, cualquier restricción que condicione el tránsito de mercancías originarias —sea mediante listados, cupos o de efectos equivalentes- debe ser examinada bajo los mismos parámetros que las restricciones al comercio, dado que sus efectos presentes o futuros pueden dificultar, impedir o encarecer la operación logística.
- [147] En desarrollo de aquello, los Países Miembros conceden libertad de circulación en sus territorios a los vehículos habilitados y unidades de carga debidamente registradas. Este principio expresa la capacidad de la unidad de transporte (tracto camión y unidad de carga) de circular por las rutas habilitadas sin interrupciones arbitrarias. Por tanto, el libre tránsito se anula cuando una disposición administrativa o de otra índole, impide la continuidad del movimiento de un vehículo que ya cuenta con el registro y la habilitación técnica comunitaria.⁷⁸
- [148] Ahora bien, la Decisión 439, en su artículo 6 sobre acceso a mercados, señala en el Capítulo IV “Principios y compromisos” 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.
- [149] 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, una medida interpuesta que determina un listado de transportistas y controla las condiciones de operación para el paso fronterizo por la única vía habilitada para las operaciones con la República del Ecuador genera, en los hechos, una limitación a la libre circulación.
- [150] Finalmente, como se mencionó anteriormente, aunque no se trate de una importación en sentido estricto, la habilitación controlada, a través de un listado de personas y vehículos para asegurar la continuidad del abastecimiento del crudo colombiano, afecta directamente el flujo de la operación de transporte de este producto y, por tanto, constituye una vulneración de la libre circulación de mercancías.

⁷⁸ Por lo anterior, puede observarse que la Interpretación Prejudicial anterior, 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.

b) De la naturaleza y características de la medida en cuestión

- [151] Antes de analizar el siguiente apartado corresponde analizar la aplicación de la medida de cierre o bloqueo físico en la frontera y la continuidad de esta. Ello implica determinar si el cierre de la frontera de San Miguel se produjo en la fecha señalada por el acto que dispuso la medida, o con posterioridad. Adicionalmente, este análisis permitirá, más adelante, examinar la ejecución de la habilitación controlada a fin de establecer si dicha medida se aplicó de manera inmediata al cierre de la frontera o con posterioridad a este.
- [152] Sobre el particular, la República de Colombia señaló que el país vecino no permite actualmente el ingreso de crudo colombiano, ni la circulación de vehículos o personas a través del paso fronterizo de San Miguel. En ese sentido, la Subdirección de Operación Aduanera de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN señaló:

“Desde el 25 de diciembre de 2025⁷⁹ el Gobierno de la República de Ecuador no autoriza el paso de vehículos ni de personas hacia su territorio a través del Puente Internacional San Miguel. Para tal fin, las Fuerzas Armadas ecuatorianas procedieron a bloquear el acceso mediante la instalación de vallas y vehículos militares (sic) en el costado ecuatoriano. En consecuencia, Ecuador no permite actualmente el ingreso de crudo colombiano, ni la circulación de vehículos o personas a través del paso fronterizo de San Miguel.”

- [153] Lo dicho por la DIAN fue verificado en las visitas de verificación por los funcionarios de la SGCAN, en el sentido de que el bloqueo físico o cierre de frontera en el Puente Internacional de San Miguel tuvo lugar desde el 25 de diciembre de 2025, a las 10:00 a.m. (hora Bogotá, D.C.), momento en que se instalaron vallas y colocaron efectivos militares en la zona de frontera, limitando el comercio y el transporte terrestre.⁸⁰ Como se mencionó en líneas precedentes, en las visitas de verificación, la SGCAN constató que la medida continuaba vigente.
- [154] Concluido lo anterior, se analizará el alcance jurídico y práctico de la medida. En particular, se revisarán los criterios observados para adoptar la habilitación excepcional de control en frontera, así como la forma en que se ejecutó respecto del cierre, determinando si la medida se aplicó de manera inmediata al acto de cierre del Puente Internacional de San Miguel o con posterioridad a este.

• **Argumentos de la República de Colombia**

- [155] Como fue señalado desde el momento de la solicitud, la medida objeto de análisis corresponde a la contenida en la Nota Verbal Nro. MREMH SSRV-2026-0001-N, mediante la cual dicho Ministerio condicionó el transporte de crudo colombiano, través del paso fronterizo de San Miguel — CEBAF San Miguel, al cumplimiento de un listado predeterminado de personas y vehículos previamente autorizados por el Gobierno ecuatoriano.

⁷⁹ Folio 000073 al 000083 del EXP.DGCOM/REST/002/2026; Folio 000142 del EXP.DGCOM/REST/002/2026 (En el marco de la repuesta presentada por la República de Colombia)

⁸⁰ Folio 000269 EXP.DGCOM/REST/002/2026: Referido al Oficio MAE - MAE -2025 -0827 -OF⁸⁰ de 30 de diciembre de 2025, del Ministerio de Ambiente de la República del Ecuador, por medio del cual, se conoce que durante el interin del 25 hasta el 31 de diciembre de 2025, los operadores de petróleo y la empresa OCP Ecuador S.A., elevaron a este Ministerio sus preocupaciones por la afectación al desabastecimiento del descargadero ubicado en la estación de bombeo Amazonas, ubicado en Lago Agrio (Nueva Loja, Ecuador).

- **Argumentos de la República del Ecuador**

[156] Como ha sido mencionado anteriormente, para la República del Ecuador, se trata de una medida de control fronterizo. En sus términos considera que la naturaleza de la medida busca:

“Instrumentar un mecanismo de control para el ingreso y la salida por frontera; no crea un régimen alternativo de habilitación comunitaria del transportista ni reemplaza la documentación expedida por Colombia.”

“(…) El listado de personas y vehículos autorizados para el ingreso y posterior salida por CEBAF San Miguel simplemente individualiza, para fines de control operativo, qué vehículos y qué personal participarán en una operación excepcional de transporte de crudo hacia la Estación de Bombeo Amazonas⁸¹.” (Énfasis agregado)

[157] La República del Ecuador señaló que la habilitación, controlada con listados autorizados, fue una respuesta proporcionada que permitió la continuidad del flujo de crudo. Adicionalmente, a su juicio, el artículo 182 de la Decisión 837 dispone que *“en los casos no previstos en la presente Decisión y sus normas complementarias, son de aplicación las leyes y reglamentos nacionales de los correspondientes Países Miembros.”*

- **Análisis de la SGCAN**

Contexto de la operación logística de transporte de hidrocarburos en el área de influencia del departamento del Putumayo, República de Colombia

[158] Actualmente, en la zona fronteriza de San Miguel existe un Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) de carácter mixto, con cabecera única ubicada en territorio ecuatoriano, aproximadamente a 6 km o hasta 9 km de distancia del Puente Internacional San Miguel, el cual conecta con la República de Colombia (Putumayo).

[159] Hasta antes de la adopción de la medida, el crudo colombiano ingresaba al territorio ecuatoriano a través del CEBAF San Miguel con destino a las instalaciones de descarga del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP) o del Sistema de Oleoducto Transecuatoriano (SOTE)⁸². La distancia desde el CEBAF San Miguel hacia la estación de bombeo para el descargue es alrededor de 25 a 30 kilómetros, por la carretera Troncal Amazónica (E45) en dirección a Lago Agrio. La Estación Amazonas se encuentra en el sector antes de ingresar al centro de Nueva Loja (Lago Agrio). El transporte se realizaba mediante dos modalidades principales: tractocamiones-carrotanques y oleoductos.

[160] La cadena del transporte de hidrocarburos también involucra a las empresas transportadoras que compran el producto en cabeza de pozo a los productores y son las encargadas de llevarlo mediante unidades de carga por el cruce de frontera del CEBAF San Miguel hasta la estación de bombeo amazonas ubicada en la

⁸¹ Véase folio 000288 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

⁸² Para refinados, como es el caso de Ecopetrol, que usa el SOTE.

ciudad de Lago Agrio (Nueva Loja), provincia de Sucumbíos, República del Ecuador.

Salida de tractocamiones que prestaron el servicio de transporte internacional y volumen exportado

- [161] De acuerdo con la información aportada por la República de Colombia en su respuesta, para el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 24 de diciembre de 2025, se registró la salida de 13.013⁸³ tractocamiones que prestaron el servicio de transporte internacional de carga hacia la República del Ecuador. Dichos vehículos movilizaron petróleo crudo correspondiente a la subpartida arancelaria 2709.00.00, con un valor exportado total de USD 159.660.965,44⁸⁴ y un volumen de 2.921.086,18 barriles⁸⁵.

Operación de transporte en el CEBAF San Miguel

- [162] Los pasos de frontera habilitados en los Países Miembros de la Comunidad Andina no son infraestructuras de gestión exclusivamente nacionales. Conforme a la Decisión 502⁸⁶ el establecimiento, traslado, modificación o supresión de los CEBAF se realizará mediante acuerdos específicos entre los Países Miembros⁸⁷, los cuales forman parte del ordenamiento jurídico comunitario y deben ser notificados a la SGCAN.
- [163] En consecuencia, y en observancia de los objetivos específicos señalados en el artículo 3 de la Decisión 502, el establecimiento del CEBAF es exclusivamente un acuerdo bilateral, por tanto, ningún País Miembro podría, por decisión unilateral, cerrar o suspender el funcionamiento de un paso fronterizo binacional sin incurrir en una violación directa del ordenamiento jurídico andino.
- [164] El CEBAF San Miguel constituye un mecanismo institucional de cooperación fronteriza que integra funciones de control migratorio, aduanero y de seguridad, bajo un esquema de gestión conjunta entre las autoridades de ambos países. La operación conjunta inició en el mes de abril de 2013⁸⁸ en el marco de los compromisos asumidos por la Comunidad Andina y los acuerdos bilaterales suscritos entre la República de Colombia y la República del Ecuador, con el propósito de facilitar el tránsito de personas, vehículos y mercancías, garantizando al mismo tiempo la seguridad y el cumplimiento de la normativa comunitaria y nacional aplicable.
- [165] Sobre el caso particular, la Resolución Nro. SENAE-DGN-2014-0440-RE⁸⁹ de 2014 señala en su artículo 20⁹⁰ que el petróleo debe cruzar la frontera por los "puntos

⁸³ Folio 000139 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

⁸⁴ Folio 000140 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

⁸⁵ Folio 000140 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

⁸⁶ Referida a los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina.

⁸⁷ Artículo 4.- Los Países Miembros de la Comunidad Andina podrán establecer los CEBAF que consideren necesarios, en concordancia con las características y peculiaridades de sus respectivos pasos de frontera. El establecimiento de los CEBAF en los Países Miembros, así como el traslado, modificación o supresión de los mismos, se realizará mediante Acuerdos Específicos entre Países Miembros, que deberán ser notificados a la Secretaría General de la Comunidad Andina (...)

⁸⁸ Lo anterior se sustenta en el Decreto 916 de 2014 de la República de Colombia, "por el cual se dictan disposiciones para el funcionamiento del Centro Binacional de Atención Fronteriza – CEBAF San Miguel"; Declaración presidencial Ecuador – Colombia "Vecindad para la prosperidad y el buen vivir" del 11 de diciembre de 2012; y, la Resolución 1541 de la SGCAN "Acuerdo para la creación y funcionamiento del Centro Binacional de Atención Fronteriza (CEBAF) de San Miguel."

⁸⁹ Sobre reformas al procedimiento para la operación aduanera de transporte de petróleo por oleoductos.

⁹⁰ Artículo 20: Otros medios de transporte: Será admisible que el petróleo cruce la frontera por medios distintos del oleoducto, como medios de transporte terrestres o fluviales. En tal escenario, los medios de transporte deberán ingresar por los puntos habilitados ordinariamente para el cruce de frontera y dirigirse directa e inmediatamente a la estación de descarga del oleoducto que podrá estar ubicada únicamente en zona de integración fronteriza.

habilitados ordinariamente para el cruce de frontera". El CEBAF San Miguel era, hasta el 24 de diciembre de 2025, un punto ordinariamente habilitado, regulado mediante acuerdo binacional e incorporado al ordenamiento comunitario a través de la Resolución 1541 de la SGCAN. Al clausurarlo unilateralmente, la República del Ecuador no solo contradice el Acuerdo de Cartagena, sino que también la Decisión 502.

Sobre importación a consumo

- [166] Del análisis de la información alcanzada por las partes, se desprende que las exportaciones de crudo colombiano no tienen como destino final el territorio ecuatoriano, sino que, a través de un esquema de transporte multimodal, salen de la República de Colombia, transitan por la República del Ecuador y son embarcadas por vía marítima hacia sus destinos finales de exportación en terceros países. En consecuencia, al no estar los bienes a libre disposición en el territorio aduanero nacional de la República del Ecuador, el régimen aplicable no es el de importación a consumo, sino el de tránsito aduanero internacional, lo cual es coherente con lo declarado por la República del Ecuador y con los principios del derecho aduanero de la CAN.

Normatividad de transporte y cumplimiento de requisitos en la República de Colombia.

- [167] La República de Colombia, señala para el otorgamiento de autorizaciones que:

"(...) las autorizaciones otorgadas por el Ministerio de Transporte para el transporte internacional de mercancías por carretera con los países miembros de la Comunidad Andina no se conceden para el tránsito por una vía específica o un único paso fronterizo. De conformidad con el artículo 9 de la Decisión 837, el transporte internacional se presta a través de las rutas que integran el Sistema Andino de Carreteras, así como por los cruces de frontera habilitados. En ese sentido, las autorizaciones de Permiso Originario tienen un carácter general de conformidad con el ámbito de operación otorgado y no se limitan a un corredor vial específico."

(...) En relación con el carácter de las autorizaciones, es importante precisar que estas no se otorgan en función del tipo de carga, ni del tipo de vehículo, sino (SIC) son otorgadas a las empresas de transporte de carga que cumplan con los requisitos dispuestos en la normativa andina para la obtención del Permiso Originario.

*(...) la Libreta de Tripulante Terrestre es el documento que permite a su titular ingresar, transitar, permanecer y salir del territorio de los Países Miembros como parte de la tripulación de un vehículo habilitado en una operación de transporte internacional. Dicho documento es expedido por el organismo nacional de migración del País Miembro correspondiente, a solicitud de un transportista autorizado (...) **por lo que si se trata de conductores vinculados a empresas de transporte de carga colombianas (Transportistas Internacionales de Colombia), dicha competencia no corresponde a los organismos competentes del gobierno ecuatoriano.** (Énfasis agregado)*

- [168] De la revisión se desprende que la República de Colombia aplica de manera consistente la normativa comunitaria prevista en la Decisión 837.

Normatividad de transporte y cumplimiento de requisitos en la República del Ecuador

- [169] El artículo 20 de la Resolución Nro. SENA-E-DGN-2014-0440-RE establece que el petróleo cruzará la frontera por los puntos habilitados ordinariamente, sin condicionar ese acceso a ninguna lista de admitidos. Los artículos 21 a 26 desglosan con precisión los instrumentos de control que el sistema prevé: el vehículo debe ser especialmente adecuado para el transporte de hidrocarburos, portar precinto de seguridad metálico numerado, presentar guía de transporte, declaración aduanera de exportación colombiana, acreditar sistema de geolocalización activo, someterse al control de descarga por inspector independiente, salir completamente vacío con el precinto intacto, e integrar los informes diarios de descarga con número de vehículos, placas y volúmenes.
- [170] En ninguno de esos artículos se advierte la figura de una lista de vehículos y conductores autorizados previamente por la autoridad ecuatoriana. El mecanismo de control que la norma establece es documental y técnico y posterior al ingreso, no selectivo y previo a él.

Del listado de personas y vehículos contenido en la medida adoptada por la República del Ecuador

- [171] Resulta fundamental reiterar que la medida contenida en la Nota Verbal Nro. MREMH SSRV-2026-0001-N del 1 de enero de 2026 hace mención expresa de una lista adjunta de personas y vehículos debidamente autorizados para el ingreso y posterior salida de territorio ecuatoriano, listado que, conforme a la información recabada en las visitas de verificación, no fue remitida a la República de Colombia.
- [172] Sin perjuicio de ello, como ya ha sido señalado, previa solicitud, la SGCAN tuvo acceso al listado de personas y vehículos autorizados, que identifica aproximadamente a trescientos cuarenta (340) transportistas habilitados para continuar el transporte de crudo, en respuesta a la solicitud formulada a la República del Ecuador mediante comunicación N° SG/E/DGCOM/361/2026 de 26 de febrero de 2026.
- [173] Adicionalmente, debe tenerse presente el Oficio remitido por el Ministerio de Defensa Nacional al Ministerio de Ambiente y Energía de la República del Ecuador de 31 de diciembre de 2025⁹¹, mediante el cual se dispuso la modificación del listado y de la jornada de habilitación del CEBAF. Entre otros aspectos, dicho oficio estableció un horario reducido, volúmenes y la implementación de controles, como se detalla a continuación:
- *“La operación debe garantizar la evacuación de un volumen que oscila entre 10.000 BPD y 12.000 BPD, con la utilización de un número de tanqueros que oscila entre 50 y 60 tks diarios.*
 - *Los vehículos provienen de distintos campos productores, ubicados principalmente en los municipios de Puerto Asís y Villa Garzón, en el departamento de Putumayo.*
 - *Previo al cruce de frontera, los vehículos se organizan en parqueaderos previos al control fronterizo del CEBAF en San Miguel, donde se lleva a cabo procesos de inspección documental y los trámites aduaneros que corresponden.*

⁹¹ Folios 000269 al 000270 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

- *Los despachos desde el CEBAF, hacia el punto de entre (sic) en Ecuador, se realizan en 2 horarios, el primer despacho entre las 11:00 y 12:00, y un segundo despacho entre las 15:00 y 16:00.*
- *Posterior a su despacho desde el CEBAF los vehículos se aseguran en un parqueadero autorizado, de propiedad de una de las empresas transportadoras aliadas en Ecuador, con todas las medidas de seguridad, y desde allí se van despachando por demanda al descargadero de la estación Amazonas de OCP. (...)"*

- [174] El control mediante un listado de 340 vehículos y una ventana horaria de apenas dos (2) horas por día (11:00–12:00 y 15:00–16:00 horas) reduciría en la práctica el flujo de operación de ingreso de vehículos que transportan petróleo, en comparación con el número de ingresos verificado para el periodo inmediatamente anterior, es decir del 1 de enero al 24 de diciembre de 2025. Ello, de conformidad con el registro de salida de 13.013⁹² tracto camiones que prestaron el servicio de transporte internacional de carga hacia la República del Ecuador, y considerando que el horario de atención⁹³ en el paso de frontera del CEBAF San Miguel (Sucumbíos, República del Ecuador) es de lunes a domingo de 8:00 a.m. - 12:00 p.m. y de 1:45 p.m. a 6:00 p.m.
- [175] En ese mismo sentido, la República del Ecuador, al condicionar unilateralmente el funcionamiento del CEBAF San Miguel mediante un listado y horarios restrictivos, contraviene lo dispuesto en el artículo 104 del Acuerdo de Cartagena, en la Decisión 502 y la Resolución 1541.
- [176] De otro lado, cabe mencionar que la Decisión 837 tampoco contempla que la autoridad del país de tránsito o destino pueda emitir un listado nominativo de vehículos o personas, ni tampoco que pueda limitar horarios de circulación como condición para el transporte internacional. La referida Decisión 837 establece en su artículo 30, que las suspensiones deben ser taxativas y motivadas por las causales señaladas (judiciales, administrativas o decisión del transportista⁹⁴), y no por mecanismos discrecionales como cupos, listados o restricciones horarias. En consecuencia, la medida convierte al servicio de transporte de mercaderías en una restricción, contraria al Acuerdo de Cartagena.
- [177] De lo antes señalado, puede concluirse que la medida ecuatoriana afecta la libre circulación de mercancías bajo el ámbito del transporte y el tránsito de exportación a terceros países, resultando ello incompatible con el Programa de Liberación.

⁹² Folio 000137 al 000148 del EXP.DGCOM/REST/002/2026: información allegada por la República de Colombia a partir de los datos de la Dirección Seccional de la DIAN en Puerto Asís.

⁹³ La información respecto del horario de atención se encuentra publicada en la DIAN.

⁹⁴ "Artículo 30.- El transportista autorizado no podrá realizar transporte internacional cuando la póliza de seguro de responsabilidad civil se encuentre vencida, conforme a lo establecido en la Decisión 290 o de la norma comunitaria que la sustituya o complemente. Artículo 31.- El servicio de transporte internacional podrá ser suspendido por: a) Mandato judicial; b) Orden del organismo nacional competente, como consecuencia de un procedimiento administrativo; o, c) Decisión del transportista autorizado. En el caso del literal c), tal suspensión será notificada al organismo nacional competente con, por lo menos, quince días calendario de anticipación, antes de su puesta en vigencia." En todo caso, deberá entenderse por organismo o autoridad competente, los señalados en la Decisión 837. En materia de transporte por carretera son para Colombia: Dirección de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte; Ecuador: Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. En materia de aduana y de migración son para Colombia: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales Ministerio de Relaciones Exteriores, para la expedición de la Libreta de Tripulante Terrestre; y, Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, para el control migratorio; Ecuador: Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador Dirección Nacional de Migración del Ministerio del Interior.

(...) Artículo 115.- Cuando la autoridad de un País Miembro decida conforme a las normas comunitarias o nacionales aplicables, que una operación de transporte deba ser suspendida o que ciertas remesas o lotes de mercancías sean excluidos de la operación o admitidos bajo condición, el transportista autorizado pondrá inmediatamente tal suspensión o restricción en conocimiento del remitente o destinatario, según tenga derecho a disponer de ellas.

c) Del uso del principio del complemento indispensable aplicado por la República del Ecuador

[178] En este punto corresponde resolver si la alegada ausencia de regulación específica en el ordenamiento jurídico andino para el caso en concreto habilita a la República del Ecuador a dictar normas complementarias.

- **Argumentos de la República del Ecuador**

[179] La República del Ecuador señala que en el presente caso aplica el principio de complemento indispensable, conforme se expone a continuación:

*“Aplicando esta doctrina al caso concreto, debe constatarse, **en primer término que el ordenamiento andino carece de una regulación comunitaria específica y exhaustiva sobre el transporte terrestre de crudo para su descarga en oleoductos o estaciones de bombeo ubicadas en territorio de otro País Miembro, así como sobre las condiciones operativas de control aduanero, trazabilidad, descarga y retorno de los vehículos de dicha movilidad singular.** Dicho vacío normativo ha sido expresamente reconocido por la propia normativa ecuatoriana. La Resolución Nro. SENAE-DGN-2014-0440-RE, de 10 de julio de 2014, en su parte considerativa dejó constancia de que “hasta que la Comunidad Andina de Naciones (sic) expida la regulación necesaria para el transporte por oleoductos y la exportación de hidrocarburos producidos en uno de los Estados a través del territorio de otro, bajo las modalidades de tránsito, transbordo, u otra que fuera aplicable, resulta necesario que el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador expida una normativa específica.”⁹⁵ (Énfasis agregado)*

[180] Conforme señala la República del Ecuador, el ordenamiento andino carece de regulación específica sobre el servicio de transporte vía terrestre de crudo hacia estaciones de bombeo. Este vacío se reconoce expresamente en la Resolución Nro. SENAE-DGN-2014-0440-RE. Por ende, considera que la normativa aduanera ecuatoriana no contradice ni desnaturaliza la Decisión 837, sino que la complementa en lo estrictamente necesario para viabilizar el transporte controlado de hidrocarburos en una modalidad no prevista por el legislador comunitario, en estricta observancia del principio de complemento indispensable y del reenvío normativo ordenado por el artículo 182 de la Decisión 837.

[181] Por consiguiente, dado que, a su juicio, este asunto carece de una regulación específica, la República del Ecuador, bajo el amparo de la aplicación del artículo 11 de la Decisión 439, justifica la habilitación controlada del paso fronterizo San Miguel como una medida necesaria para proteger intereses esenciales de seguridad nacional. Para acompañar esta afirmación se basa en el Informe Técnico CCFFAA-J2-PL-PFNA-2025-112 del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de la República del Ecuador, que identifican riesgos objetivos en dicho paso fronterizo.

- **Análisis de la SGCAN**

⁹⁵ La aplicación del principio de complemento indispensable se menciona en el Informe Técnico-Jurídico Justificativo de la República del Ecuador. Folio 000291 al 000293 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

[182] Como ha manifestado el TJCAN en reiterada jurisprudencia, la norma nacional no puede contradecir lo dispuesto por la norma andina, aunque sí puede complementarla. Ello ocurre cuando la norma comunitaria guarda silencio sobre un tema o cuando regula de manera general y autoriza su desarrollo más detallado por la legislación interna de los Países Miembros.

[183] En efecto, el TJCAN en el Proceso 129-IP-2012, publicado en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N.º 2233 del 5 de septiembre de 2013, ha señalado lo siguiente:

“El principio de complemento indispensable de la normativa comunitaria consagra lo que algunos tratadistas denominan “norma de clausura”, según la cual se deja a la legislación de los Países Miembros la solución legislativa de situaciones no contempladas en la ley comunitaria, ya que es posible que aquella no prevea todos los casos susceptibles de regulación jurídica. (...)”

En efecto, estas normas no podrán establecer exigencias, requisitos adicionales o dictar reglamentaciones que de una u otra manera entren en conflicto con el derecho comunitario andino o restrinjan aspectos esenciales regulados por él de manera que signifiquen, por ejemplo, una menor protección a los derechos consagrados por la norma comunitaria.” (Énfasis agregado).

[184] En atención a ello, el principio de complemento indispensable, tal como ha sido precisado por el TJCAN en reiterada jurisprudencia, opera exclusivamente en dos supuestos: (i) el silencio de la norma andina frente a una materia no regulada, o (ii) la existencia de una habilitación expresa por la cual el legislador comunitario delega en el derecho interno el desarrollo de un extremo específico.

[185] En este caso, no sería posible aplicar el principio de complemento indispensable en el marco del artículo 182 de la Decisión 837, toda vez que el artículo 33 de la referida Decisión dispone que quien otorga los permisos originarios y los certificados de habilitación a los transportistas es el organismo nacional de transporte por carretera del país de origen del transportista y no la autoridad de otro País Miembro. Así las cosas, los transportistas de crudo de origen colombiano son autorizados por el organismo nacional de transporte de carretera de la República de Colombia, por lo que la República del Ecuador, al establecer una lista habilitante de personas y vehículos para el transporte de crudo colombiano en territorio ecuatoriano y al definir requisitos adicionales, vulnera el señalado artículo 33 de la referida Decisión.

[186] En ese sentido, la Nota Verbal Nro. MREMH SSRV-2026-0001-N y la Resolución Nro. SENAE-DGN-2014-0440-RE, desnaturalizan el objeto de la Decisión 837, así como el objetivo fundamental del Programa de Liberación previsto en los artículos 72, 73 y 77 del Acuerdo de Cartagena, en tanto que la medida dificulta y encarece las importaciones (en el presente caso el crudo colombiano), y constituye una restricción, independientemente de su denominación.

[187] Ello es así porque el ordenamiento comunitario andino busca evitar que los Países Miembros implementen medidas restrictivas al comercio de bienes y servicios que constituyan una vulneración al principio de libre circulación de mercancías establecido en el Programa de Liberación para la consolidación del proceso de integración andino.

11. EVALUACIÓN SOBRE SI LA MEDIDA CONSTITUYE UNA EXCEPCIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 73 DEL ACUERDO DE CARTAGENA

[188] Luego de realizado el análisis y habiéndose determinado que la medida es una restricción pues limita la libre circulación de mercancías en el marco de lo establecido en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, corresponde determinar si la misma podría ampararse en alguna de las excepciones previstas en el artículo señalado.

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

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

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

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

[191] En ese sentido, los Países Miembros podrán adoptar medidas de carácter estrictamente excepcional, las cuales deberán ser objeto de una interpretación restrictiva, debiendo acreditarse, de manera concurrente, el cumplimiento de los criterios de finalidad, idoneidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación establecidos por el TJCAN, lo cual constituye el estándar jurídico aplicable para evaluar la legitimidad de la medida objeto de análisis.

[192] De acuerdo con lo anteriormente expuesto, bastaría que se incumpla uno de estos criterios, para considerar que la excepción no se encuentra fundamentada. Sin perjuicio de ello, este órgano comunitario, en el marco de sus competencias, y para mayor claridad, efectuara el análisis completo de los referidos criterios.

11.1. Análisis sobre la finalidad de la medida

[193] En cuanto al criterio de finalidad, la República del Ecuador se ampara en el artículo 104 del Acuerdo de Cartagena, señalando que: *“el fortalecimiento de la*

infraestructura y los servicios, incluido el oleoducto y las estaciones de bombeo, exige precisamente que dicha infraestructura no sea puesta en riesgo por actividades ilícitas que aprovechen la porosidad de la frontera. El propio artículo 104, al referirse a “las medidas necesarias a fin de facilitar el tráfico fronterizo”, debe interpretarse en el sentido de que la facilitación no es absoluta ni irrestricta.”

[194] Dicho sustento consta en el Informe Técnico CCFFAA-J2-PL-PFNA-2025-112 del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de la República del Ecuador, emitido por la Dirección General de Inteligencia del Comando Conjunto y remitido al Ministro de Defensa Nacional de la República del Ecuador mediante Oficio Nro. CCFFAA-JCC-J-2-2025-18485-O, de 23 de diciembre de 2025. Al respecto, dicho informe señala:

“(…) En dicho informe, al describir el Puente Internacional “San Miguel”, ubicado entre Lago Agrio y Puerto El Carmen de Putumayo, se identifican como hechos relevantes de seguridad el “abastecimiento logístico (combustible, gas)”, el contrabando, los precursores químicos y los delitos de drogas; adicionalmente, el informe deja constancia de un “aumento en el Puente Internacional San Miguel, para el comercio entre los dos países”. La relevancia jurídica de ese señalamiento es directa: el propio paso fronterizo cuya habilitación excepcional se discute fue caracterizado por la autoridad militar ecuatoriana como un corredor sensible para actividades ilícitas vinculadas, entre otras, al flujo irregular de combustibles e insumos relacionados.”⁹⁶

[195] No obstante, es preciso hacer referencia a las mismas normas comunitarias invocadas por la República del Ecuador sobre este aspecto. En este caso, respecto al artículo 175⁹⁷ de la Decisión 837, que dispone que los vehículos habilitados en transporte internacional solo pueden ser sometidos a controles en el trayecto fuera de frontera cuando existan razones de seguridad nacional previstas en la ley o evidencia de infracciones aduaneras; es dable señalar que, las razones de seguridad deben estar contenidas en una norma de rango de ley. Sin embargo, en este caso, el Informe Nro. CCFFAA-J2-PL-PFNA-2025-112, de 23 de diciembre de 2025, contiene únicamente recomendaciones, ninguna elevada a dicho rango normativo. Las referidas recomendaciones señalan lo siguiente:

- Activación de patrullajes coordinados en cumplimiento de los Planes Binacionales Ecuador – Colombia y Ecuador – Perú, **enfocados en el control de pasos no autorizados** ante amenazas como el narcotráfico, el TAMEX, la presencia de Grupos Irregulares Armados (GIA), la minería ilegal y **los delitos hidrocarburíferos**.
- Continuidad de las operaciones militares en la frontera norte con especial atención a los cantones de San Lorenzo, Lago Agrio y Putumayo.
- Materialización del Centro Nacional de Atención Fronteriza (CENAF) en el Puente de Rumichaca (Ecuador – Colombia) y en el Puente

⁹⁶ Folio 000290 del EXP.DGCOMREST/002/2026.

⁹⁷ Art. 175.- “Los vehículos habilitados que se encuentren prestando el servicio de transporte internacional no serán sometidos, en lugares distintos a los de frontera, a controles aduaneros, de migración, policiales y sanitarios. Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, los controles que deban realizarse en el trayecto, por razones de seguridad nacional prevista en la ley o cuando exista evidencia de la comisión de infracciones aduaneras.”

Internacional de Huaquillas (Ecuador-Perú), como únicos pasos autorizados y reconocidos por el Estado ecuatoriano.

- [196] En el Informe Técnico CCFFAA-J2-PL-PFNA-2025-112 del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de la República del Ecuador, se señala que, respecto de la Provincia de Sucumbíos, se registra un paso autorizado (Puente Internacional San Miguel, parroquia General Farfán, cantón Lago Agrio), donde funciona el CEBAF San Miguel, operativo desde el 2013. A su vez, se identifican 21 Pasos Fronterizos No Autorizados (PFNA), en los cuales se documenta contrabando de combustibles, gas, precursores químicos y productos de primera necesidad.⁹⁸ Sin embargo, cabe señalar que no hay operatividad del CEBAF desde la aplicación de la medida del 24 de diciembre de 2025.
- [197] En cuanto a los veintiún (21) PFNA que documentan casos de contrabando de combustibles, no se logra establecer una relación causal específica entre la lucha contra el contrabando de combustibles y los efectos esperados con la aplicación de la medida.
- [198] En consecuencia, al no existir sustento suficientemente verificable entre la medida y el objetivo alegado, esta no supera el criterio de finalidad de la medida conforme al ordenamiento jurídico comunitario.

11.2. Análisis de idoneidad de la medida

- [199] Respecto del análisis del criterio de idoneidad, se observa que la República del Ecuador, consideraría la medida como idónea, incluso al amparo del artículo 104 del Acuerdo de Cartagena, como se cita a continuación:

“(...) el artículo 104 no puede ser interpretado como una obligación de abrir incondicionalmente todos los pasos fronterizos para todo tipo de tráfico, renunciando a las competencias nacionales en materia de seguridad y control aduanero. El Acuerdo de Cartagena no transfiere a los órganos comunitarios la administración directa de los pasos fronterizos ni les sustituye en la determinación de cuándo un paso representa un riesgo para la seguridad nacional.

(...)

La acción conjunta prevista en el artículo 104 debe desarrollarse respetando el núcleo de soberanía territorial de cada País Miembro, especialmente en lo concerniente a la lucha contra el contrabando, el tráfico de drogas, los precursores químicos y otros delitos fronterizos que, según el informe de inteligencia de la República del Ecuador de 23 de diciembre de 2025, afectan al puente San Miguel. Por ello, la medida ecuatoriana no obstaculiza la integración física; más bien, la preserva en lo esencial para el bien energético, aplicando controles proporcionados que son compatibles con el mandato del artículo 104.”

- [200] Es importante señalar que la idoneidad de una medida restrictiva exige que exista una relación directa, objetiva y verificable entre el mecanismo impuesto y la finalidad invocada, lo cual no se acredita en el presente caso. Del análisis integral del expediente se desprende que la medida se limita a alterar la operativa logística del

⁹⁸ Folio 000265 al 000268 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

transporte internacional, sin aportar evidencia técnica que demuestre un efecto positivo o preventivo.

- [201] Dado que la recomendación de reforzar controles en pasos no autorizados para prevenir el contrabando de combustibles no guarda relación causal con la restricción aplicada en un paso oficialmente habilitado-en el Puente Internacional San Miguel y el CEBAF-, la República del Ecuador no sustenta cómo esta medida resulta idónea.
- [202] En consecuencia, aunque la medida se invoque al amparo del artículo 104 del Acuerdo de Cartagena como fundamento, lo cierto es que, al carecer de sustento fáctico suficiente y de una conexión causal efectiva con el objetivo declarado, la medida no cumple con el requisito de idoneidad exigido por la jurisprudencia consolidada del sistema andino de integración.

11.3. Análisis sobre la necesidad de la medida

- [203] Respecto de la necesidad de la medida, la República del Ecuador señala que:

“En consecuencia, la medida instrumentada mediante la Nota Verbal Nro. MREMH-SSRV-2026-0001-N no solo es compatible con los artículos 1, 2 y 104 del Acuerdo de Cartagena, sino que constituye un ejemplo de cómo conciliar los objetivos de integración (desarrollo equilibrado, solidaridad, acción conjunta en energía y transportes, facilitación del tráfico fronterizo) con las legítimas necesidades de seguridad nacional de un País Miembro. Cualquier alegación en contrario, implícita o explícita, carece de fundamento, pues la medida no desconoce ninguno de esos preceptos y, por el contrario, se ajusta a su espíritu y a su letra cuando se interpretan sistemáticamente con las facultades de control fronterizo y con el marco andino de servicios.”

- [204] Del análisis del expediente se desprende que no se evaluaron ni descartaron alternativas regulatorias razonablemente disponibles y claramente menos intrusivas, tales como el reforzamiento de los mecanismos de coordinación bilateral, la adopción de protocolos de seguridad específicos, la priorización de cargas, o el uso de instrumentos comunitarios ya existentes —como los previstos en la Decisión 922— orientados al combate de la delincuencia organizada transnacional mediante cooperación interinstitucional, intercambio de información y control de pasos no autorizados.
- [205] La medida adoptada por la República del Ecuador consistente en controlar el ingreso mediante listados nominativos de vehículos y la reducción de horarios de circulación no cumple con la finalidad prevista en el artículo 175 de la Decisión 837. En efecto, no se acredita que tales mecanismos contribuyan directamente a neutralizar riesgos de seguridad nacional, como la prevención del contrabando u otras amenazas específicas, sino que operan como una restricción administrativa que limita el flujo de crudo y de transportistas, excediendo las facultades reconocidas por la normativa comunitaria.
- [206] Asimismo, la duración indefinida de la medida, sin criterios objetivos de revisión o levantamiento, resulta incompatible con el carácter excepcional y temporal que deben revestir este tipo de restricciones. Finalmente, el uso de listas cerradas de operadores y vehículos autorizados introduce un efecto excluyente que restringe el acceso al mercado de transportistas habilitados, excediendo lo estrictamente

necesario para la finalidad perseguida y evidenciando que el objetivo podría alcanzarse mediante mecanismos generales y menos gravosos, como controles técnicos reforzados, sistemas de monitoreo o protocolos estandarizados.

- [207] En consecuencia, al no demostrarse la insustituibilidad de la medida ni la inexistencia de alternativas menos restrictivas, esta no supera el criterio de necesidad conforme al ordenamiento jurídico comunitario andino.

11.4. Análisis sobre la proporcionalidad de la medida

- [208] Respecto del análisis de la proporcionalidad, la República del Ecuador, sostiene que:

“(...) La medida ecuatoriana no genera una distribución inequitativa de beneficios ni otorga una ventaja comercial indebida al Ecuador en perjuicio de Colombia. El crudo colombiano sigue ingresando, se transporta por el Sistema de Oleoducto Transecuatoriano (SOTE) y puede ser exportado o comercializado en condiciones de mercado. El único condicionamiento impuesto —la autorización previa de personas y vehículos— tiene una finalidad estrictamente operativa y de seguridad: evitar que el paso fronterizo, calificado por las autoridades militares como corredor de actividades ilícitas, sea utilizado para fines distintos al transporte de hidrocarburos. Este condicionamiento no excluye al producto colombiano del mercado ampliado, no le impone cargas arancelarias o paraarancelarias desproporcionadas, y no favorece a productores ecuatorianos similares.”

- [209] En ese orden de ideas, el TJCAN dentro del Proceso 01-AN-2014, desarrolló entre las consideraciones para justificar la excepcionalidad de una medida, la exigencia de que esta sea “proporcional”:

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

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

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

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

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

e) La medida no debe de ser discriminatoria.”⁹⁹ (Énfasis agregado)

- [210] De otro lado, el TJCAN ha aclarado que las excepciones también tienen límites, en la sentencia del Proceso 03-AI-97, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N.º 410 del 24 de febrero de 1999, señaló que:

⁹⁹ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Sentencia del 19 de enero de 2017, proferida en el Proceso 01-AN-2014. Publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 2922 del 8 de febrero de 2017.

“(…) El artículo 72 establece que cualquier acción que afecte negativamente la libre circulación de mercancías, únicamente se justificaría por la necesidad de salvaguardar el interés general del país en casos plenamente justificados. Para que la restricción adquiera la categoría de justificatoria, según la competencia asignada a la Secretaria General, es necesario que el acto interno del País Miembro esté inspirado en el principio de proporcionalidad entre la medida restrictiva y el objeto específico a que ella vaya dirigida, el cual deberá aparecer como causa directa o inmediata.”
(Énfasis agregado)

- [211] En el presente caso, la República del Ecuador no ha demostrado que no existieran alternativas menos restrictivas o menos gravosas para el comercio. En efecto, no se explica por qué no habría resultado suficiente imponer a la totalidad de los transportistas habilitados, y no únicamente a un listado cerrado, obligaciones generales de carácter técnico y operativo, tales como la incorporación de dispositivos de geolocalización (GPS), la adopción de protocolos de seguridad reforzados, la implementación de controles integrados en frontera y la aplicación de mecanismos de gestión de riesgos.
- [212] La falta de motivación respecto de estas opciones evidencia que la medida pudo haber sido sustituida por disposiciones objetivas y no discriminatorias, capaces de alcanzar el mismo fin sin imponer restricciones desproporcionadas a la libre circulación de bienes y servicios.
- [213] De lo expuesto se desprende que ni en el Informe Técnico CCFFAA-J2-PL-PFNA-2025-112 del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de la República del Ecuador, de 23 de diciembre de 2025, ni en el Informe Técnico-Jurídico Justificativo que es parte de la contestación de la República del Ecuador, identifican, cuantifican o traducen los beneficios concretos que la medida generaría en el ámbito del comercio intrasubregional. En particular, no se demuestra que tales beneficios superen sus costos, ya sea en términos cuantitativos (impacto económico, eficiencia operativa) o cualitativos (seguridad, previsibilidad, transparencia), lo que evidencia una ausencia de motivación suficiente respecto de la proporcionalidad de la medida.
- [214] Por el contrario, como se evidenció en la revisión integral de la medida, su sola existencia configura un ejercicio discrecional. Además, de implementarse, generaría costos logísticos adicionales para los operadores, sin que ello se traduzca en beneficios reales vinculados con las recomendaciones contenidas en el Informe N.º CCFFAA-J2-PL-PFNA-2025-112, del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de la República del Ecuador del 23 de diciembre de 2025¹⁰⁰.
- [215] En consecuencia, al imponer restricciones sobre el transporte internacional de mercancías, la medida se aleja del equilibrio exigido por el principio de proporcionalidad y, por ende, no supera el examen requerido para ser considerada una excepción a lo señalado en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena.

12. DEL TRATO DISCRIMINATORIO

- [216] La República de Colombia manifiesta que, al condicionar la importación de crudo colombiano a un régimen de autorización previa y discrecional no exigido a terceros países, la República del Ecuador está otorgando de *iure* un favor o ventaja —concretamente, la ausencia de restricciones— a otros Estados, mientras se lo niega a la República de Colombia, en contravención directa del artículo 139 del Acuerdo

¹⁰⁰ Folio 000265 al 000268 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

de Cartagena. De modo que, a su juicio, la sujeción del crudo colombiano a condiciones menos favorables que las aplicadas a los demás socios andinos y a terceros países configura una vulneración autónoma, evidente y no justificada del ordenamiento jurídico comunitario.¹⁰¹

- [217] Por su parte, en relación con el criterio de trato no discriminatorio, la República del Ecuador en su respuesta señala que:

“No se trató de una prohibición absoluta del servicio, ni de una exclusión proteccionista del crudo colombiano, ni de una medida aplicada con ánimo discriminatorio; se trató de una decisión estatal orientada a compatibilizar la continuidad de una operación específica de transporte con la necesidad de resguardar intereses esenciales de seguridad nacional frente a un riesgo fronterizo objetivamente documentado por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.”

- [218] Del análisis del expediente se desprende que no existe evidencia alguna de la aplicación de una medida comparable a transportistas autorizados de terceros países, lo que pone de manifiesto que la medida impuesta se dirige de manera específica y diferenciada a operadores de un País Miembro. Esta circunstancia revela que la medida introduce un trato desigual atentando contra el principio de no discriminación que rige el comercio.

13. CONSIDERACIONES FINALES

- [219] El argumento según el cual la medida cuestionada no podría ser analizada bajo el Programa de Liberación por recaer formalmente sobre el transporte (Decisión 837), en aplicación del principio de complemento indispensable, por lo que se trataría de un servicio y no del comercio de bienes, parte de una lectura fragmentada del Acuerdo de Cartagena. En efecto, el artículo 72 del Acuerdo de Cartagena no limita su ámbito a medidas que recaigan exclusiva y directamente sobre bienes en sentido formal, sino que prohíbe toda “*restricción de todo orden*” que incida sobre la importación de productos originarios de los Países Miembros.

- [220] En esa línea, el Tribunal ha sido enfático en señalar que:

*“A los efectos del Artículo 72 del Acuerdo de Cartagena no interesa que la medida sea o no una práctica consolidada, un acto administrativo definitivo o de trámite (...) **siendo suficiente que tenga como efecto directo o indirecto el de dificultar la libre circulación de mercancías**”¹⁰².*

- [221] Asimismo, ha precisado que:

*“(...) el carácter definitivo o preparatorio de un acto interno no es decisivo para calificar una medida como restricción al comercio, **sino más bien el efecto restrictivo que eventualmente pudiere producir, en las importaciones presentes o futuras**”¹⁰³.*

- [222] En este sentido, el hecho de que la medida se articule a través de la regulación del transporte (Decisión 837) no puede significar que la sustraiga del ámbito del

¹⁰¹ De la solicitud de la República de Colombia, folio 000021 del EXP.DGCOM/REST/002/2026.

¹⁰² Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Sentencia del 2 de junio de 2000. Proceso 02-AN-98, publicado en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 588 del 2 de agosto de 2020.

¹⁰³ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Sentencia del 2 de junio de 2000. Proceso 02-AN-98, publicado en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 588 del 2 de agosto de 2020.

Programa de Liberación, pues el transporte constituye una condición estructural indispensable para la circulación efectiva de mercancías, especialmente en el caso de productos como el crudo, cuya comercialización depende necesariamente de infraestructura logística transfronteriza. De este modo, aceptar la tesis de la República del Ecuador implicaría admitir que cualquier restricción indirecta adoptada sobre servicios esenciales del comercio de bienes podría eludir el control del artículo 72 del Acuerdo de Cartagena, vaciando de contenido la prohibición de restricciones de todo orden y contrariando la finalidad del Programa de Liberación.

- [223] Por otra parte, la invocación del principio de complemento indispensable, con base en la Decisión 837, no puede interpretarse en el sentido de habilitar medidas que, bajo la forma de regulación del transporte adoptada por un País Miembro, produzcan efectos restrictivos sobre la libre circulación de mercancías originarias de la subregión, pues ello supondría una derogación indirecta del régimen de liberalización de mercancías establecido en el Acuerdo de Cartagena, lo cual no es jurídicamente admisible.
- [224] En este sentido, la jurisprudencia del TJCAN ha señalado que el principio de complemento indispensable solo permite a los Países Miembros adoptar normas internas en aquellos aspectos no regulados por el derecho comunitario, siempre que tales normas no introduzcan restricciones adicionales ni desvirtúen el contenido esencial de la normativa andina. En el Proceso 106-IP-2012¹⁰⁴, el TJCAN sostuvo que las legislaciones internas “*no podrán establecer exigencias, requisitos adicionales o dictar reglamentaciones que de una u otra manera entren en conflicto con el derecho comunitario andino o **restringan aspectos esenciales regulados por él***”.
- [225] En consecuencia, el principio invocado no puede ser utilizado para justificar medidas que, bajo apariencia regulatoria del transporte, terminen afectando el núcleo esencial del Programa de Liberación.
- [226] Asimismo, no es posible acoger el argumento según el cual la medida no podría calificarse como restricción al comercio intracomunitario debido a que el crudo no tiene como destino final el territorio del País Miembro que adoptó la medida, sino terceros países. Al respecto, debe recordarse que según la jurisprudencia del TJCAN la determinación de una restricción no depende de la existencia de una operación aduanera final en el territorio del País Miembro que adopta la medida, sino de si esta tiene la capacidad de impedir, dificultar o hacer más onerosa la circulación de mercancías originarias de los Países Miembros, lo que puede incluir sus fases de tránsito, transporte o estructuración logística, por lo que lo relevante es la incidencia material de la medida sobre el flujo comercial intracomunitario.
- [227] En tal sentido, el hecho de que el crudo colombiano no tenga como destino final el País Miembro que impone la medida, no elimina la afectación del comercio intracomunitario, en la medida en que la restricción al transporte incide directamente sobre la circulación de un producto originario de un País Miembro dentro del espacio subregional, afectando su colocación en sus mercados de destino.
- [228] Asimismo, como se ha señalado anteriormente, la restricción no solo incide en operaciones comerciales en curso, sino que también puede incidir en importaciones futuras entre los Países Miembros, al desincentivar o generar obstáculos de

¹⁰⁴ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Sentencia del 15 de marzo de 2013, proferida en el Proceso 106-IP-2012. Publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 2233 del 5 de septiembre de 2013.

carácter operativo y económico que afectan la continuidad y previsibilidad del comercio, alterando su dinámica en el marco del Programa de Liberación.

[229] En el presente caso, la prohibición o limitación del transporte de crudo entre Colombia y Ecuador, en tanto afecta la circulación de un “producto originario del territorio” de un País Miembro, como lo dispone el artículo 72 del Acuerdo de Cartagena, configura una medida con efecto restrictivo directo sobre el comercio intracomunitario, al impedir o dificultar su normal desplazamiento hacia los mercados de destino. Por consiguiente, la medida constituye una restricción al comercio intracomunitario incompatible con el Programa de Liberación del Acuerdo de Cartagena, sin que resulte jurídicamente admisible su justificación en la distinción formal entre bienes y servicios.

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

RESUELVE:

Artículo 1.- Calificar, conforme a lo dispuesto por el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, que la medida que autoriza de manera excepcional la habilitación controlada del paso fronterizo CEBAF San Miguel, con el objetivo exclusivo de garantizar la continuidad del transporte de crudo colombiano hacia la Estación de Bombeo Amazonas, ubicada en la ciudad de Lago Agrio, y el listado de personas y vehículos debidamente autorizados para el ingreso y posterior salida de territorio ecuatoriano, contenida en la Nota Verbal Nro. MREMH-SSRV-2026-0001-N del 1 de enero de 2026 y adoptada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana - Subsecretaría de Soberanía y Relaciones Vecinales de la República del Ecuador, constituye una restricción al comercio subregional andino.

Artículo 2.- De conformidad con el literal e) del artículo 55 de la Decisión 425, la República del Ecuador deberá retirar la medida restrictiva establecida mediante la Nota Verbal Nro. MREMH-SSRV-2026-0001-N de 2026 adoptada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana - Subsecretaría de Soberanía y Relaciones Vecinales de la República del Ecuador, en un plazo máximo de diez (10) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente Resolución en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, debiendo informar del cumplimiento del presente artículo en el referido plazo.

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

Dada en la ciudad de Lima, Perú, a los 14 días del mes de mayo del año dos mil veintiséis.

Gonzalo Gutiérrez Reinol
Embajador
Secretario General