



SUMARIO SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA

Pág.

RESOLUCIÓN N° 2014	Resuelve el recurso de reconsideración presentado por el gobierno de la República del Ecuador contra la Resolución N° 2005 de la Secretaría General de la Comunidad Andina.....	1
---------------------------	---	---

RESOLUCIÓN N° 2014

Resuelve el recurso de reconsideración presentado por el gobierno de la República del Ecuador contra la Resolución N° 2005 de la Secretaría General de la Comunidad Andina

LA SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA,

VISTOS: El artículo 97 del Acuerdo de Cartagena y la Decisión 425 – Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General de la Comunidad Andina, la Resolución N° 2005 de la Secretaría General de la Comunidad Andina; y,

CONSIDERANDO:

- [1] El 25 de mayo de 2018 se publicó en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 3291 la Resolución N° 2005 de la Secretaría General de la Comunidad Andina (en adelante, SGCAN), mediante la cual resuelve, en su artículo 1, denegar la solicitud del gobierno del Ecuador para la aplicación de medidas correctivas definitivas a las importaciones de azúcar originarias de la Comunidad Andina, al amparo del artículo 97 del Acuerdo de Cartagena y, en su artículo 2, suspender la aplicación provisional de tales medidas.
- [2] El 5 de julio de 2018, mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0068, el gobierno del Ecuador presentó, en el Anexo 1 del referido Oficio, Recurso de Reconsideración contra la Resolución N° 2005 de la SGCAN (en adelante, Recurso del Ecuador). En dicho Recurso, el gobierno del Ecuador presenta dos petitorios: i) *“Previo a la expedición de la Resolución definitiva, mediante auto, disponer la suspensión de los efectos del artículo 2 de la Resolución N° 2005 (...)”*; y, ii) *“En la Resolución definitiva, reconsiderar el contenido del artículo 1 de la Resolución N° 2005, autorizando la medida correctiva a las importaciones de azúcar (...) originarias de los Países Miembros de la Comunidad Andina (...)”*¹. Asimismo, en el referido Oficio solicitó que cierta información sea considerada confidencial.

¹ Folio 00572 del expediente.



- [3] El 6 de julio de 2018, mediante comunicación N° SG/E/D1/1262/2018, previo al pronunciamiento sobre la admisión a trámite del Recurso de Reconsideración y al pedido de suspensión temporal, la SGCAN otorgó parcialmente la confidencialidad a ciertos documentos contables presentados por el gobierno del Ecuador mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0068, y solicitó que se precise si la información no declarada como confidencial por la SGCAN sería retirada por el gobierno del Ecuador.
- [4] El 10 de julio de 2018, mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0073, el gobierno del Ecuador, en atención a la comunicación N° SG/E/D1/1262/2018, precisó que aquella información que no fue declarada como confidencial por la SGCAN puede ser considerada en el expediente público de este procedimiento.
- [5] El 12 de julio de 2018, mediante comunicación N° SG/E/D1/1297/2018, la SGCAN admitió a trámite el Recurso de Reconsideración presentado por el gobierno del Ecuador. En la misma fecha, mediante comunicación N° SG/E/D1/1298/2018, la SGCAN remitió a los demás Países Miembros, copia de la documentación relacionada con el Recurso de Reconsideración presentado por el gobierno del Ecuador, a fin de que hicieran sus comentarios hasta el 18 de julio de 2018.
- [6] El 17 de julio de 2018, el gobierno del Perú, mediante Oficio N° 030-2018-MINCETUR/VMCE/DGGJCI, solicitó ampliación del plazo para la entrega de comentarios al Recurso de Reconsideración interpuesto por el gobierno del Ecuador contra la Resolución N° 2005 de la SGCAN. En la misma fecha, mediante comunicación N° SG/E/D1/1326/2018, la SGCAN otorgó un plazo adicional al gobierno del Perú para la presentación de sus comentarios, hasta el 20 de julio de 2018.
- [7] El 18 de julio de 2018, el gobierno de Colombia, mediante Oficio N° DIE-114 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, presentó comentarios al Recurso de Reconsideración interpuesto por el gobierno del Ecuador contra la Resolución N° 2005 de la SGCAN; y respecto a la suspensión de los efectos de dicha resolución, solicitada por el gobierno de Ecuador.
- [8] El 20 de julio de 2018, mediante Oficio N° 034-2018-MINCETUR/VMCE/DGGJCI del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, el gobierno del Perú presentó comentarios al Recurso de Reconsideración interpuesto por el gobierno del Ecuador contra la Resolución N° 2005 de la SGCAN; así como respecto a la solicitud de suspensión del acto recurrido.

1. NATURALEZA Y ALCANCE DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

- [9] El jurista García de Enterría explica que el recurso de reconsideración procede contra *“los actos que ponen fin a la vía administrativa y se interpone ante y se resuelve por el propio órgano que dictó aquellos, al que, en definitiva, se pide que reconsidere su primera decisión”*².
- [10] Por su parte, Miguel Rojas indica que *“[s]e trata de un recurso horizontal por cuanto corresponde resolverlo a la misma autoridad, y ordinario porque puede fundarse en cualquier motivo jurídico de discrepancia con la decisión”*³. El mismo autor señala que *“[p]or medio del recurso de reposición o reconsideración el afectado con la*

² García de Enterría, Eduardo y Ramón Fernández, Tomás. Curso de Derecho Administrativo. pp. 1483 – 1484.

³ Rojas Miguel (2017). Lecciones de Derecho Procesal, Tomo 1, Teoría del Proceso. p. 301.



*decisión provoca un nuevo estudio de la cuestión decidida, por la misma autoridad que la emitió, con el fin de que sea revocada o modificada en beneficio de sus intereses*⁴.

- [11] En la misma línea, Agustín Gordillo señala que “[p]ara algunos autores ‘reconsiderar’ es no sólo ‘reexaminar’, sino ‘reexaminar atentamente’⁵. Asimismo, señala que el “[r]ecurso de reconsideración es el que se presenta ante el mismo órgano que dictó un acto, para que lo revoque, sustituya o modifique por contrario imperio. [...]”⁶.
- [12] Ahora bien, conforme a lo señalado por Lares Martínez, de manera motivada “la autoridad puede, si desestima las razones del recurrente, confirmar la medida impugnada”⁷.
- [13] En el ámbito comunitario, el artículo 37 de la Decisión 425, establece que los interesados podrán solicitar a la SGCAN, la reconsideración de cualquier Resolución que emita este órgano comunitario, así como de cualquier acto que ponga fin a un procedimiento, imposibilite su continuación, cause indefensión o prejuzgue sobre el fondo del asunto debatido⁸.
- [14] Asimismo, el artículo 39 dispone que, al solicitar la reconsideración de actos de la SGCAN, los interesados podrán impugnarlos, entre otros, por estar viciados en sus requisitos de fondo o de forma, e incluso por desviación de poder. En adición, indica que cuando el recurso verse sobre la existencia de pruebas esenciales para la resolución del asunto, que no estaban disponibles o que no eran conocidas para la época de la tramitación del expediente, deberá estar acompañado de tales nuevas pruebas⁹.
- [15] Por su parte, el artículo 40 de la Decisión 425, señala que corresponde al interesado recurrente probar los vicios que en su opinión afectan al acto recurrido, salvo que un acto sea impugnado por razones de incompetencia de la Secretaría General, o por lo previsto en Decisiones sobre temas especiales.

2. FUNDAMENTO DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

- [16] El gobierno del Ecuador solicita reconsiderar los artículos 1 y 2 de la Resolución N° 2005 de la SGCAN¹⁰ y ratifica los fundamentos jurídicos, técnicos y fácticos

⁴ Ibídem.

⁵ Gordillo, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo. p. 442.

⁶ Ibídem.

⁷ Lares, Martínez, Manual de Derecho Administrativo, pág. 627. En el mismo sentido véase Morón, Urbina. Comentarios a la ley de Procedimiento Administrativo. p. 661.

⁸ Decisión 425

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

⁹ Decisión 425

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

¹⁰ La Resolución N° 2005 de la SGCAN dispone en su artículo 1, “Denegar la solicitud del gobierno del Ecuador para la aplicación de medidas correctivas a las importaciones de azúcar clasificada en las subpartidas arancelarias 1701.14.00.00, 1701.91.00.00, 1701.99.10.00, 1701.99.90.10 y 1701.99.90.90,



contenidos en las comunicaciones presentadas durante el procedimiento de autorización para la aplicación de las medidas correctivas a las importaciones de azúcar¹¹.

- [17] Sobre el particular, dicho gobierno sustenta su Recurso de Reconsideración en cuatro (4) argumentos principales que se resumen a continuación:
- (i) La SGCAN debió considerar de oficio el Capítulo IX del Acuerdo de Cartagena, dedicado a impulsar el desarrollo agropecuario e industrial de la subregión.
 - (ii) La SGCAN no realizó un análisis a profundidad del precio de las importaciones.
 - (iii) La SGCAN no ha verificado la perturbación en la RPN, pues la información proporcionada por el gobierno del Ecuador y por las empresas que conforman la rama de producción nacional no fue totalmente considerada.
 - (iv) La SGCAN no ha verificado el origen de las importaciones causantes de la perturbación en la RPN, pues la información proporcionada por el gobierno del Ecuador y por las empresas que conforman la rama de producción nacional no fue totalmente considerada.
- [18] Cabe señalar que, dentro del plazo previsto por en el artículo 44¹² de la Decisión 425 - “Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General de la Comunidad Andina” (en adelante, la Decisión 425), ningún otro País Miembro interpuso Recurso de Reconsideración contra de la Resolución N° 2005 de la SGCAN.

originarias de Países Miembros de la Comunidad Andina, al amparo del artículo 97 del Acuerdo de Cartagena”, y en su artículo 2, “Suspender las medidas correctivas aplicadas por el gobierno del Ecuador a las importaciones de azúcar clasificada en las subpartidas arancelarias 1701.14.00.00, 1701.91.00.00, 1701.99.10.00, 1701.99.90.10 y 1701.99.90.90, originarias de Países Miembros de la Comunidad Andina, al amparo del artículo 97 del Acuerdo de Cartagena”. Folio 0544 del expediente.

¹¹ En la página 6 del Recurso del Ecuador se hace mención a las siguientes comunicaciones:

- Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0013 de fecha 1 de marzo de 2018, a través de la cual se notificó la aplicación de la medida correctiva;
- Oficio N° MCEI-VNIDC-2018-0331-O de fecha 22 de marzo de 2018, mediante el cual se solicitó un plazo adicional para atender el requerimiento de información complementaria cursado mediante comunicación N° SG/E/D1/464/2018;
- Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0330 de fecha 9 de abril de 2018, mediante el cual se atendió el requerimiento de información complementaria solicitado por la SGCAN mediante comunicación N° SG/E/D1/464/2018;
- Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0331 de fecha 12 de abril de 2018, mediante el cual se remitió a la SGCAN información corregida de los datos de producción del ingenio Sociedad Agrícola e Industrial San Carlos S.A.;
- Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0036 de fecha 23 de abril de 2018, mediante el cual se presentan los comentarios a los escritos presentado por los gobiernos de Colombia, Perú y el sector privado representado por Asocaña; y,
- Demás comunicaciones, oficios y consideraciones que ha presentado el gobierno del Ecuador y Fenazucar para la defensa de la medida de salvaguardia a las importaciones de azúcar y que constan en los expedientes de la SGCAN.

Folio 0553 del expediente.

¹² Decisión 425

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



3. COMENTARIOS PRESENTADOS POR LOS DEMÁS PAÍSES MIEMBROS

[19] Los gobiernos de Colombia y Perú fueron los únicos Países Miembros que presentaron comentarios al Recurso de Reconsideración interpuesto por el gobierno del Ecuador contra de la Resolución N° 2005 de la SGCAN; así como respecto a la solicitud de suspensión de los efectos del artículo 2 de la referida Resolución.

3.1. Comentarios de la República de Colombia al Recurso de Reconsideración

[20] Los comentarios del gobierno de Colombia se presentaron mediante Oficio DIE-114¹³, de fecha 18 de julio de 2017 (en adelante, Oficio de Colombia). Al respecto, se debe precisar que de los cuatro (4) asuntos controvertidos por el gobierno del Ecuador, la República de Colombia presentó comentarios sobre tres (3) de ellos, referido a los siguientes asuntos¹⁴:

- La SGCAN debió considerar de oficio el Capítulo IX del Acuerdo de Cartagena, dedicado a impulsar el desarrollo agropecuario e industrial de la subregión.
- La SGCAN no ha verificado la perturbación en la RPN, pues la información proporcionada por el gobierno del Ecuador y por las empresas que conforman la rama de producción nacional no fue totalmente considerada.¹⁵
- La SGCAN no ha verificado el origen de las importaciones causantes de la perturbación en la RPN, pues la información proporcionada por el gobierno del Ecuador y por las empresas que conforman la rama de producción nacional no fue totalmente considerada.

[21] Finalmente, el gobierno de Colombia fundamenta su posición respecto a la solicitud de suspensión de los efectos del acto recurrido, y solicita que la SGCAN confirme el análisis efectuado en la Resolución N° 2005 de la SGCAN.

3.2. Comentarios de la República del Perú al Recurso de Reconsideración

[22] Los comentarios del gobierno del Perú se presentaron mediante Oficio N° 034-2018-MINCETUR/VMCE/DGGJCI¹⁶, de fecha 20 de julio de 2018 (en adelante, Oficio del Perú). Se debe precisar que de los cuatro (4) asuntos controvertidos por el gobierno del Ecuador, la República del Perú sólo presentó comentarios sobre dos (2) de ellos, referido a los siguientes asuntos¹⁷:

¹³ Folio 0775 del expediente.

¹⁴ En el Oficio antes referido, el gobierno de Colombia también formula comentarios respecto a la solicitud de suspensión provisional de los efectos de la Resolución N° 2005 de la SGCAN, presentada por el gobierno del Ecuador. Además, se refiere al tratamiento de supuestas nuevas pruebas que el gobierno del Ecuador presenta para sustentar la referida solicitud de suspensión. Como quiera que tales asuntos forman parte de una evaluación posterior en esta Resolución, no serán considerados en el análisis del Recurso de Reconsideración.

¹⁵ Los comentarios del gobierno de Colombia que recaen sobre los cuestionamientos presentados por el gobierno del Ecuador respecto a los indicadores económicos de la RPN, se efectúan sobre el precio de venta de la rama y sobre la situación económica del Ingenio Isabel María. Tales comentarios serán expuestos al detalle en el acápite 4.3. de esta Resolución.

¹⁶ Folio 0781 del expediente.

¹⁷ En el Oficio antes referido, el gobierno del Perú también formula comentarios respecto a la solicitud de suspensión provisional de los efectos de la Resolución N° 2005 de la SGCAN, presentada por el gobierno del Ecuador. Como quiera que tales asuntos forman parte de una evaluación posterior en esta Resolución, no serán considerados en esta parte del análisis del Recurso de Reconsideración.



- La SGCAN no ha verificado la perturbación en la RPN, pues la información proporcionada por el gobierno del Ecuador y por las empresas que conforman la rama de producción nacional no fue totalmente considerada¹⁸.
- La SGCAN no ha verificado el origen de las importaciones causantes de la perturbación en la RPN, pues la información proporcionada por el gobierno del Ecuador y por las empresas que conforman la rama de producción nacional no fue totalmente considerada.

- [23] Asimismo, el gobierno del Perú insta a que la SGCAN desestime el Recurso de Reconsideración interpuesto por el gobierno del Ecuador contra la Resolución N° 2005 de la SGCAN, y la confirme en todos sus extremos. Además, solicita que este Órgano comunitario adopte las medidas necesarias para que el gobierno del Ecuador cumpla con ejecutar la referida Resolución.
- [24] Adicionalmente, el gobierno de Perú señala que Ecuador no ha cumplido con acreditar fehacientemente el cumplimiento de los requisitos de procedencia que corroboren la urgencia de decretar la suspensión de los efectos de la Resolución Recurrida.

4. ANÁLISIS

- [25] Como se indicó previamente, el gobierno del Ecuador sustenta su Recurso de Reconsideración en los cuatro (4) argumentos principales señalados previamente, los cuales se evaluarán en esta Resolución.
- [26] Sin perjuicio de ello se debe precisar que el gobierno del Ecuador no cuestionó otros asuntos que fueron evaluados en la Resolución N° 2005 de la SGCAN, tales como: i) trato especial para las importaciones originarias de Bolivia; ii) clasificación arancelaria del producto objeto de la solicitud, iii) similitud entre el producto importado y el producto nacional, iv) periodo de investigación; y, v) análisis del valor y volumen de las importaciones. Por tanto, las constataciones efectuadas por la SGCAN respecto a tales extremos quedan firmes en la Resolución recurrida¹⁹.

¹⁸ Los comentarios del gobierno del Perú que recaen sobre los cuestionamientos presentados por el gobierno del Ecuador respecto a los indicadores económicos de la RPN, se efectúan sobre la producción, los inventarios y el empleo. Tales comentarios serán expuestos al detalle en el acápite 4.3. de esta Resolución. Si bien el gobierno del Perú presenta alegatos sobre *la existencia de un incremento súbito de las importaciones en el periodo investigado*, así como del indicador económico *utilidad*, tales asuntos no serán evaluados en el presente acto administrativo por no corresponder a puntos controvertidos en el Recurso del Ecuador.

¹⁹ Sobre los puntos no cuestionados por el gobierno del Ecuador se debe indicar lo siguiente:

- Respecto al supuesto *trato especial para las importaciones originarias de Bolivia*, en la Resolución N° 2005 de la SGCAN se precisó que el tratamiento especial y diferenciado a favor de Países Miembros como Bolivia se ha concedido sólo en aquellos casos de las salvaguardias contempladas en los artículos 90 y 96 del Acuerdo de Cartagena, más no para el caso del artículo 97 sobre el cual se fundamenta la solicitud del Ecuador (folios del 0504 al 0505 del expediente).
- Respecto a la *clasificación arancelaria del producto objeto de la solicitud* se constató que por las subpartidas arancelarias afectas a la medida correctiva se importaron hasta siete (7) tipos de azúcar durante el periodo 2014 – 2017, por lo que al momento de efectuar el análisis de las importaciones se debería tener en cuenta únicamente aquellos tipos de azúcar de los Países Miembros de la Comunidad Andina que de manera similar se elaboran en Ecuador (folios del 0505 al 0507 del expediente).
- Respecto a la *similitud entre el producto importado y el producto nacional*, con base en los documentos probatorios recabados de los ingenios azucareros de Colombia y Ecuador, se constató que si bien el azúcar blanco, blanco especial y refinado de Colombia no es idéntico al azúcar blanco y blanco especial del Ecuador, si comparten similares características físicas y técnicas, son elaboradas teniendo en cuenta similar norma técnica y ambos productos se destinan para usos parecidos, por lo



4.1. Sobre el alegato del Ecuador referido a que la SGCAN debió considerar de oficio el Capítulo IX del Acuerdo de Cartagena, dedicado a impulsar el desarrollo agropecuario e industrial de la subregión.

[27] El Ecuador cuestiona a la SGCAN por no considerar de oficio el Capítulo IX del Acuerdo de Cartagena. Al respecto, indica lo siguiente:

“Por tratarse el azúcar de un producto agrícola de extrema sensibilidad según las Decisiones 371 y 474, la SGCAN, debió considerar de oficio, el capítulo IX del Acuerdo de Cartagena, dedicado a impulsar el desarrollo agropecuario e industrial en la región”²⁰

Comentarios de Colombia

[28] En relación a lo señalado por el gobierno de Ecuador sobre el Capítulo IX del Acuerdo de Cartagena, la República de Colombia señaló lo siguiente:

“Respecto de esta afirmación se debe tener en cuenta que el mencionado capítulo IX denominado ‘Programas de Desarrollo Agropecuario’, está relacionado con programas agrícolas específicos, que no guardan relación con las salvaguardias contempladas en capítulo aparte. En efecto, la medida correctiva pretendida por el Ecuador está basada en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena (Capítulo XI ‘Cláusulas de Salvaguardia’), dirigida a evitar perturbaciones en la producción nacional de productos específicos de un país miembro de la CAN, correspondiente a una salvaguardia de producción nacional.

Así las cosas, se considera que esta observación no es pertinente, dada la falta de relación que existe entre los dos conceptos mencionados, y en esa medida no debe ser tenida en cuenta al momento de resolverse el Recurso de Reconsideración.”

Análisis de la SGCAN

[29] Sobre el particular, cabe señalar que mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0013 de 1 de marzo de 2018, el gobierno del Ecuador presentó una solicitud a la SGCAN, para la aplicación de medidas correctivas a las importaciones de azúcar originarias de los Países Miembros, para lo cual expresamente indicó que lo formulaba al amparo de lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, solicitud que dio lugar a la adopción de la Resolución N° 2005 de la SGCAN.

[30] Asimismo, es de indicar que de la revisión de la medida correctiva aplicada mediante la Resolución N° 030-2017 del Comité de Comercio Exterior del Ecuador,

que se determinó que tanto el producto importado en Ecuador de la región andina, como aquel fabricado en dicho país son productos similares (folios 0507 al 0515 del expediente).

- Respecto al *periodo de investigación*, se precisó que, si bien el gobierno del Ecuador estimó indicadores para el periodo octubre a diciembre de 2017, en el expediente se contaba con información definitiva hasta diciembre de 2017, suministrada por el gobierno del Ecuador como resultado de los requerimientos de la SGCAN (folio 0515 del expediente).
- Respecto al *análisis de las importaciones*, se constató que las importaciones de azúcar de origen andino en Ecuador registraron, en términos absolutos, un crecimiento significativo tanto en volumen (187%) como en valor (210%) durante el periodo 2014 –2017 (folios 0517 al 0520 del expediente).

²⁰ Ver párrafos 46 y 47 del Recurso del Ecuador.

se advierte en sus considerandos que ésta se sustenta también en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena.

[31] Al respecto, el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, señala:

*“**Artículo 97.-** Cuando ocurran importaciones de productos originarios de la Subregión, en cantidades o en condiciones tales que causen perturbaciones en la producción nacional de productos específicos de un País Miembro, éste podrá aplicar medidas correctivas, no discriminatorias, de carácter provisional, sujetas al posterior pronunciamiento de la Secretaría General.*

El País Miembro que aplique las medidas correctivas, en un plazo no mayor de sesenta días, deberá comunicarlas a la Secretaría General y presentar un informe sobre los motivos en que fundamenta su aplicación. La Secretaría General, dentro de un plazo de sesenta días siguientes a la fecha de recepción del mencionado informe, verificará la perturbación y el origen de las importaciones causantes de la misma y emitirá su pronunciamiento, ya sea para suspender, modificar o autorizar dichas medidas, las que solamente podrán aplicarse a los productos del País Miembro donde se hubiere originado la perturbación. Las medidas correctivas que se apliquen deberán garantizar el acceso de un volumen de comercio no inferior al promedio de los tres últimos años.” [Énfasis añadido]

[32] Como puede apreciarse de la solicitud que presentó el gobierno del Ecuador (Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0013) y de la Resolución N° 030-2017 del Comité de Comercio Exterior del Ecuador, la base legal sobre la cual se sustenta la aplicación de medidas correctivas es el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, y no el capítulo IX del Acuerdo de Cartagena.

[33] Adicionalmente, cabe señalar que del tenor del artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, la carga del sustento y justificación de la medida cuya autorización se solicita a esta Secretaría General recae en el País Miembro que la solicita. Ello es así en todas las medidas correctivas de este tipo que autoriza esta Secretaría General, y no podría ser de otra manera, toda vez que resulta ser este el que mejor conoce la situación factual que da origen a la necesidad de la aplicación de la misma, y como resultado, del sustento legal y comunitario que la respalda.

[34] Sumado a ello, cabe señalar que el Capítulo IX del Acuerdo de Cartagena tiene como propósito impulsar el desarrollo agropecuario y agroindustrial y alcanzar un mayor grado de seguridad alimentaria subregional; en este sentido, establece una medida correctiva específica para la protección de este sector²¹. Dicha medida

²¹ Acuerdo de Cartagena

“Artículo 90.- Cualquier País Miembro podrá aplicar, en forma no discriminatoria, al comercio de productos incorporados a la lista a que se refiere el Artículo 92, medidas destinadas a:

*a) Limitar las importaciones a lo necesario para cubrir los déficit de producción interna; y
b) Nivelar los precios del producto importado a los del producto nacional.*

Para la aplicación de dichas medidas, cuando sea del caso, los Países Miembros ejecutarán acciones por intermedio de agencias nacionales existentes, destinadas al suministro de productos alimenticios agropecuarios y agroindustriales.”

“Artículo 91.- El país que imponga las medidas de que trata el artículo anterior dará cuenta inmediata a la Secretaría General, acompañando un informe sobre las razones en que se ha fundado para aplicarlas.

A Bolivia y Ecuador sólo podrá aplicarlas en casos debidamente calificados y previa comprobación por la Secretaría General de que los perjuicios provienen sustancialmente de sus importaciones. La Secretaría



resulta diferente a aquella solicitada por el Ecuador con base en el artículo 97 de la Carta Magna Andina, que tiene por fin proteger de las perturbaciones en la producción nacional ocasionadas por la importación de productos específicos al solicitante.

- [35] Por lo expuesto, una aplicación de oficio de la SGCAN de dicho Capítulo IX en este caso, no hubiese más que generado una tramitación incorrecta de la solicitud presentada por el gobierno del Ecuador, en la que expresamente indicó que la efectuaba en el marco del artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, como resultado de la aplicación de una medida correctiva adoptada mediante la Resolución N° 030-2017 del Comité de Comercio Exterior, también sustentada esta última en el referido artículo 97.
- [36] Por tanto, en atención a las consideraciones expuestas, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por el gobierno del Ecuador.

4.2. Sobre el alegato del Ecuador referido a que la SGCAN no realizó un análisis a profundidad del precio de las importaciones

- [37] Respecto a este indicador de las importaciones (el precio), el gobierno del Ecuador advierte lo siguiente:

“(...) la SGCAN determinó en base a sus análisis que el precio de importación ha crecido, se debe indicar que para el caso de Colombia (...), no se consideró un análisis de la variación de los precios mensual anual, ya que si la SGCAN hubiese realizado dicho análisis se habría determinado que estos precios pasaron de 566 (USD/TN) en el año 2014 a 534 (USD/TN) en el año 2017, lo que implicó una reducción porcentual del 6%, valor totalmente contrario al calculado por la SGCAN. Por lo que, podría deducirse que la SGCAN no realizó estos análisis a profundidad, o si los realizó, lo hizo de manera inadecuada.”²²

Análisis de la SGCAN

- [38] En la Resolución N° 2005 de la SGCAN se efectuó el análisis de las variables de investigación de forma anual, para el periodo 2014 – 2017; entre ellas, del valor y volumen de las importaciones, el precio de importación, la producción, la participación de mercado, los inventarios, los efectos en los precios de venta, la utilización de la capacidad instalada y del empleo. Así, el análisis anualizado de esta información sirvió de base para la determinación final del procedimiento de investigación.

General deberá pronunciarse obligatoriamente dentro de los quince días siguientes a la fecha de recepción del informe y podrá autorizar su aplicación.

Cualquier País Miembro que se considere perjudicado por dichas medidas podrá presentar sus observaciones a la Secretaría General.

La Secretaría General analizará el caso y propondrá a la Comisión las medidas de carácter positivo que juzgue convenientes a la luz de los objetivos señalados en el Artículo 87.

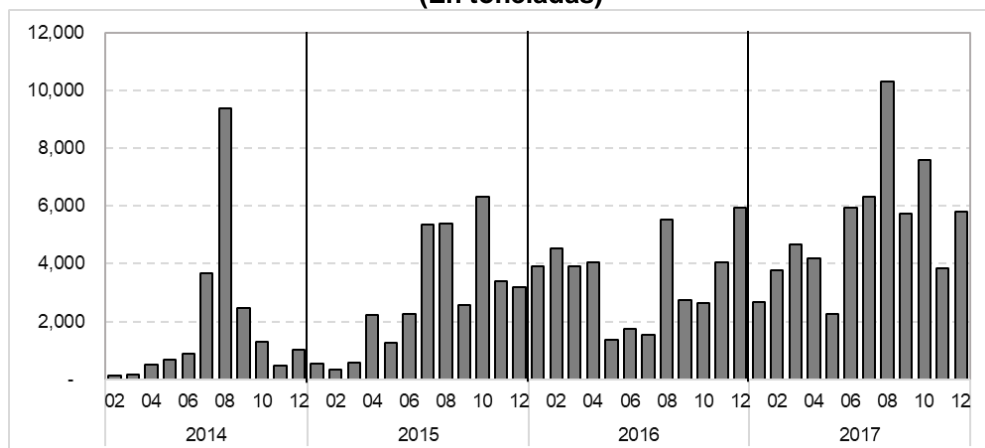
La Comisión decidirá sobre las restricciones aplicadas y sobre las medidas propuestas por la Secretaría General.”

²² Ver párrafo 59 del Recurso del Ecuador. Folio 0560 del expediente.

En este acápite, relativo al precio de las importaciones, dicho gobierno discrepa del análisis realizado sobre el precio del producto importado de Colombia con relación al precio del producto ecuatoriano en el mercado interno (desarrollado en los párrafos 61, 62, 63 y 64 del Recurso del Ecuador). No obstante, este cuestionamiento será analizado más adelante, cuando se aborde el acápite “efectos en los precios de venta”, punto en el cual se analiza de manera conjunta ambas variables (el precio del producto importado de Colombia y el precio del producto ecuatoriano en el mercado interno).

- [39] El gobierno del Ecuador menciona que, en la Resolución N° 2005 de la SGCAN se debió realizar un análisis del precio de las importaciones del azúcar de Colombia de manera mensual. Según refiere dicho gobierno, de haberse efectuado este análisis, se hubiese evidenciado que dicho precio se redujo 6% al pasar de USD 566 por tonelada en 2014 a USD 534 por tonelada en 2017, resultado que es totalmente contrario al que obtuvo la SGCAN en su análisis (pues en la Resolución recurrida se calculó un incremento de 8.9% entre los años 2014 y 2017).
- [40] En primer lugar, se debe indicar que ni en la solicitud de aplicación de medidas correctivas del gobierno del Ecuador, ni durante el procedimiento de investigación, dicho país advirtió que existen razones técnicas que ameriten el análisis mensual del precio de las importaciones; y en esa línea, del volumen de importaciones, así como también de los indicadores económicos de la rama de producción nacional (en adelante, la RPN).
- [41] Así tampoco, en el Recurso de Reconsideración el gobierno del Ecuador plantea razones técnicas que justifiquen su cuestionamiento, acerca que se debió efectuar una evaluación mensual del precio de las importaciones (sobre todo, del azúcar originario de Colombia). En todo caso, se debe precisar que al momento de efectuar el análisis de las variables de investigación, la SGCAN tampoco encontró justificado ello debido a lo siguiente:
- (i) Como se aprecia en el Gráfico N° 1, al revisar la evolución mensual de las importaciones de azúcar de origen colombiano, no se observó un marcado comportamiento estacional durante el periodo de análisis que amerite una evaluación del efecto de las mismas sobre los indicadores de la RPN en frecuencia mensual (por ejemplo, sobre las ventas internas que compiten en el mercado nacional directamente con los productos importados).

Gráfico N° 1
Evolución mensual de las importaciones de azúcar de Colombia
(En toneladas)

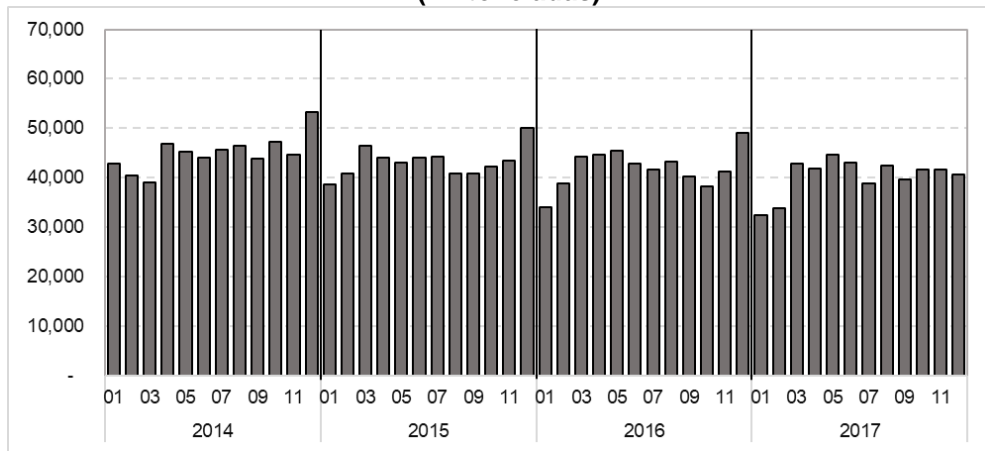


Fuente: SENAE
 Elaboración: SGCAN

- (ii) Al revisar la evolución de las ventas internas de la RPN (ver Gráfico N° 2), tampoco se observó que dicho indicador haya registrado un comportamiento estacional que amerite incorporar elementos adicionales en el análisis de la investigación, como la evaluación mensual.



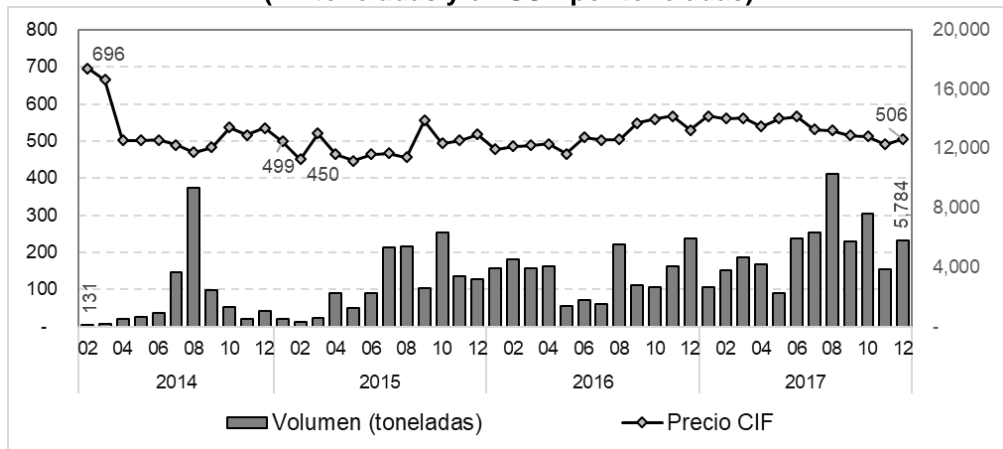
Gráfico N° 2
Evolución mensual de las ventas internas de azúcar de la RPN
(En toneladas)



Fuente: SENA
 Elaboración: SGCAN

- [42] Por las razones antes expuestas, el volumen y el precio de las importaciones totales de azúcar y por país de origen, así como de todos los indicadores de la RPN, fueron analizados en la Resolución N° 2005 de la SGCAN en frecuencia anual para el periodo 2014 – 2017.
- [43] Ahora bien, respecto a la información que brinda el gobierno del Ecuador sobre aparentes precios mensuales del año 2014 (USD 566 por tonelada) y del año 2017 (USD 534 por tonelada), se debe indicar que estos datos difieren de aquellos obtenidos de los registros de importación de la base de datos del SENA considerada para evaluar las importaciones en la Resolución N° 2005 de la SGCAN²³. En efecto, tal como se aprecia en el Gráfico N° 3, el precio de febrero de 2014 asciende a USD 696 por tonelada²⁴, mientras que el precio de diciembre de 2017 a USD 506 por tonelada.

Gráfico N° 3
Volumen y precio CIF mensual de las importaciones de azúcar de Colombia
(En toneladas y en USD por toneladas)



Fuente: SENA
 Elaboración: SGCAN

²³ Esta información fue incorporada al expediente mediante Razón de Secretaría de fecha 20 de abril de 2018, tal como se precisa en la nota a pie de página N° 26 de la Resolución N° 2005 de la SGCAN. Folio 0507 del expediente.

²⁴ En enero de 2014 no se registraron importaciones ecuatorianas de azúcar proveniente de Colombia.



- [44] Si se efectúa un análisis similar al que propone el gobierno del Ecuador, se constataría una reducción en el precio CIF de importación del azúcar originario de Colombia (de 27%). Este resultado podría sugerir que dicho precio habría registrado una tendencia decreciente durante todo el periodo de investigación (2014 – 2017), tal como lo sugiere dicho gobierno. Sin embargo, este análisis resulta parcial y carecería de objetividad si no se toma en cuenta los siguientes elementos: i) la evolución del precio mensual durante todo el periodo de análisis, y en este caso en particular, ii) las cantidades importadas correspondientes a cada precio mensual.
- [45] Así pues, tomar el precio de importación de febrero de 2014 como un punto de referencia para calcular su variación respecto al de diciembre de 2017 y hacer determinaciones sobre dicho resultado sin tomar en cuenta los elementos antes descritos, podría llevar a conclusiones inadecuadas, como sucede en el análisis que realiza el gobierno del Ecuador, a saber:
- (i) La comparación entre extremos, no permite apreciar que el precio CIF de importación del azúcar originario de Colombia inicialmente mostró una tendencia decreciente hasta los primeros meses del año 2015, cuando alcanzó su nivel más bajo en febrero de ese año (USD 450 por tonelada). Luego de allí, experimentó una tendencia creciente hasta diciembre de 2017 cuando alcanzó un nivel de USD 506 por tonelada (ver Gráfico N° 3). Si bien, el nivel de precio de diciembre de 2017 no fue superior al que se registró en el febrero de 2014, ello no es óbice para indicar que dicha variable experimentó una tendencia decreciente durante todo el periodo de análisis, por lo antes indicado.
 - (ii) La comparación entre extremos, se efectúa entre cantidades importadas que difieren ampliamente. Así, el precio de febrero de 2014 corresponde a la importación de 131 toneladas, mientras que el precio de diciembre de 2017 corresponde a la importación de 5,784 toneladas. Por ello, a fin de no hacer comparaciones que pudieran generar distorsiones en el análisis, en la Resolución recurrida se evaluaron los precios promedio ponderados de manera anual (el cual toma en cuenta las cantidades importadas de cada mes).
- [46] Así, el análisis efectuado en la Resolución N° 2005 de la SGCAN, que se basó en años calendario para el periodo 2014 – 2017, permitió examinar de manera objetiva –más no inadecuada, como lo califica el gobierno del Ecuador –, la evolución del precio y volumen de las importaciones, así como de los indicadores de la RPN a lo largo del período de análisis del caso.
- [47] Por tanto, en atención a las consideraciones expuestas, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por el gobierno del Ecuador.

4.3. Sobre el alegato del Ecuador referido a que la SGCAN no ha verificado la perturbación de la RPN

- [48] En términos generales, el gobierno del Ecuador alega que en la Resolución recurrida no se procedió conforme lo establece el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, de verificar la perturbación y el origen de las importaciones causantes de la misma. Ello, por cuanto las estadísticas y argumentos proporcionados por el gobierno del Ecuador y por las empresas que conforman la rama de producción



nacional no fue totalmente considerada; incurriendo en vicios de forma y de fondo, respecto al acto impugnado²⁵. Agrega además que:

“El análisis que realiza la SGCAN, debe ser efectivo y completo en virtud de la información presentada por el Gobierno del Ecuador, considerando todos los elementos técnicos proporcionados por el sector azucarero, en estricto apego al Acuerdo de Cartagena y conforme la jurisprudencia andina, verificando que efectivamente, el sustancial incremento de las importaciones de azúcar originarias de Colombia a un menor precio que el del mercado interno ecuatoriano han generado perturbación a la rama de la producción nacional evitando omitir cualquier análisis en el marco de la medida de salvaguardia. En virtud de lo indicado, el Tribunal Andino de Justicia ha determinado que: ‘[...] si las importaciones registran valores inusitados a criterio del órgano técnico de la Comunidad, éstos deberán ser tomados en cuenta para establecer si fueron los causantes de los trastornos en la producción interna [...]’.”²⁶ [Nota al pie de página omitida]

- [49] A diferencia de lo alegado por el gobierno del Ecuador, el gobierno de Colombia considera de manera general que:

“(...) la mencionada Resolución contiene un análisis detallado de todos los elementos de juicio y pruebas aportadas no solo por el Ecuador sino por los demás países intervinientes en el procedimiento que nos ocupa.

(...)

Todo lo anterior lo llevo a concluir que si bien se constató un incremento de las importaciones, no se determinó la existencia de perturbación sobre la Rama de la Producción Nacional.”²⁷

- [50] Siendo ello así, se procederá a examinar cada uno de los elementos cuestionados por el gobierno del Ecuador, entre ellos: i) producción; ii) participación en el mercado; iii) inventarios; iv) efectos en los precios de venta; v) utilización de la capacidad instalada; y, vi) efecto en el empleo. Así también, se evaluará el cuestionamiento presentado al análisis que efectuó la SGCAN en la determinación de la perturbación a la RPN.

4.3.1. Producción

- [51] En su recurso, el gobierno del Ecuador hace referencia a las constataciones hechas por la SGCAN respecto a la evolución de la producción de azúcar de la RPN durante el periodo de análisis (2014 – 2017), y sobre el particular manifiesta que:

“Al respecto, se debe observar la reducción del año 2017, es decir en el periodo más reciente, la misma pasa de 584,041 TN a 525,566 TN, lo que implica una reducción del 11% o de 58,915 toneladas. Además, la SGCAN manifiesta que pudo observar que durante el periodo 2014-2017, el volumen de producción de azúcar de la RPN fluctuó, experimentando una reducción acumulada de 4.7%, reducción que considerando la sensibilidad del sector productor ecuatoriano puede impactar fuertemente en la economía del país.”²⁸ [Énfasis añadido].

²⁵ Ver párrafo 51 del Recurso del Ecuador. Folio 0558 del expediente.

²⁶ Ver párrafo 52 del Recurso del Ecuador. Folio 0558 del expediente.

²⁷ Ver página 2 del Oficio de Colombia. Folio 0776 del expediente.

²⁸ Ver párrafo 67 del Recurso del Ecuador. Folio 0562 del expediente.



- [52] Así, el gobierno del Ecuador haciendo referencia a un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), culmina su alegato indicando lo siguiente:

“El azúcar, por su homogeneidad y la estandarización de la tecnología requerida para su producción, se la considera un producto básico (commodity). Según un estudio realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), determinó que entre los mercados más vulnerables a tener distorsiones se encuentra el del azúcar, esto sumado a que es considerado como un producto básico, lo que hace que el sector sea aún más sensible para la economía ecuatoriana; es decir que, la mínima reducción en la producción, como la demostrada en el año 2017, genera un fuerte impacto en el sector, considerando además que existe un gran número de empleados tanto directos como indirectos, ya que para la elaboración de azúcar se incluye toda la cadena productiva; demostrándose claramente que la reducción presentada constituye un elemento que evidencia la perturbación en la rama de producción nacional alegada por la República del Ecuador.”²⁹ [Nota a pie de página omitida] [Énfasis añadido].

Comentarios del Perú

- [53] Respecto al cuestionamiento presentado en la Resolución recurrida sobre el indicador de *producción*, el gobierno del Perú manifiesta que:

“[N]o es posible considerar como prueba de perturbación una afirmación de un estudio general de CEPAL si, en parte del periodo investigado ha habido un incremento de la producción y, del análisis de todo el periodo, se concluye que la producción se ha incrementado mostrando un resultado positivo.”³⁰

- [54] Finalmente, el gobierno del Perú agrega lo siguiente:

“[L]a sola afirmación que existe una reducción del 11% en el último periodo sin presentar mayor información que la sustente, no permite considerar a la producción como un indicador que demuestre perturbación a la RPN.”³¹

Análisis de la SGCAN

- [55] El gobierno del Ecuador alega que, la mínima reducción en la producción de azúcar genera un fuerte impacto en el sector azucarero ecuatoriano, dada su sensibilidad; además, por el gran número de trabajadores que emplea este sector. Así, según refiere dicho gobierno, la reducción de 4.7% evidenciada entre 2014 y 2017 demostraría claramente la perturbación en la RPN.
- [56] Sobre el particular, cabe señalar que el alegato presentado por el gobierno del Ecuador carece de pruebas que evidencien o expliquen de qué manera se habría materializado la supuesta perturbación de la RPN en Ecuador, pues sólo llama la

²⁹ Ver párrafo 68 del Recurso de Ecuador. Folio 0562 del expediente.

³⁰ Ver párrafo 30 del Oficio de Perú. Folio 0788 del expediente.

³¹ Ver párrafo 31 del Oficio de Perú. Folio 0788 del expediente.

atención sobre el número de trabajadores que emplea el sector azucarero e indica que este sector es sensible, basándose en un estudio de la CEPAL de septiembre de 2003 el cual describe las condiciones de competencia del azúcar en los mercados centroamericanos³².

- [57] En este punto, cabe traer a colación el principio de la carga de la prueba aplicable a los recursos de reconsideración de procedimientos de investigación que se tramitan en virtud de la Decisión 425, como los casos por salvaguardia al amparo del artículo 97 del Acuerdo de Cartagena. En particular, el artículo 40 de la referida Decisión señala que “(...) *al interesado recurrente corresponde probar los vicios que en su opinión afectan al acto recurrido*”. Es decir, para acreditar un hecho en el marco de este tipo de procedimientos, no basta con alegarlo, sino que se deberá presentar documentación que lo demuestre.
- [58] En esa línea, el TJCAN ha reconocido que, quien afirma hechos que configuran su pretensión tiene la carga de probarlos. Así en el Proceso 01-AN-98³³, dicho Órgano jurisdiccional señaló lo siguiente:

“La presunción de legalidad de los actos comunitarios no modifica las obligaciones de la carga de la prueba que a cada parte procesal corresponde, tomando en consideración que dicha carga probatoria no implica más que el interés que cada parte puede poseer para que un hecho sea probado, independientemente de que haya o no sido alegado por ella. (...)” [Énfasis añadido]

- [59] En relación a lo anterior, cabe recordar que de conformidad con lo establecido en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, la SGCAN debe verificar, entre otros aspectos, la perturbación de la RPN. En atención a ello, el Acuerdo de Cartagena impone a este Órgano comunitario la obligación de efectuar una determinación de la existencia de la perturbación a la RPN basada en un examen de todas las pruebas pertinentes de las que disponga.
- [60] Lo señalado anteriormente resulta de especial importancia en esta etapa de revisión del acto recurrido, pues queda claro que, en caso que las partes aleguen la existencia de perturbación a la RPN, deben presentar medios probatorios que puedan ser verificados por la autoridad investigadora y que acrediten objetivamente la existencia de dicha perturbación. En ese sentido, las partes no pueden alegar la existencia de este factor (el de la perturbación) con base a simples declaraciones, sin ningún sustento probatorio verificable.
- [61] Ahora bien, el gobierno del Ecuador sostiene su alegato en un estudio de la CEPAL, la cual presenta información del sector azucarero en el mercado de Centroamérica entre 1990 y 2003. Con este estudio, dicho país no cumple con presentar pruebas que acrediten la supuesta sensibilidad del sector azucarero en Ecuador, y en razón a ello, la supuesta perturbación de la RPN derivada por la caída en su producción de 4.7% (entre 2014 y 2017), pues el documento de CEPAL carece de ser una prueba idónea para sustentar sus alegatos en este extremo,

³² El documento que cita el gobierno del Ecuador (“*Condiciones de Competencia en el contexto internacional: cemento, azúcar y fertilizantes en Centroamérica*”), se encuentra disponible en la página web de la CEPAL. Al respecto, cfr.: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4909/1/S038561_es.pdf (última consulta: 13 de julio de 2018).

³³ Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 631, de fecha 10 de enero de 2001, Proceso 01-AN-98: “Acción de Nulidad interpuesta por la República de Colombia contra las Resoluciones 476 del 14 de mayo de 1997 y 505 del 23 de julio de 1997.



entre otras cosas, no sólo porque es un documento desactualizado, sino que además se refiere a un ámbito territorial que no subsume al Ecuador.

- [62] Por tanto, en atención a las consideraciones expuestas, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por el gobierno del Ecuador³⁴.
- [63] Sin perjuicio de lo anterior, se debe precisar que en la Resolución recurrida se evaluaron diversos indicadores de la RPN para determinar la supuesta perturbación alegada por el gobierno del Ecuador en su solicitud para la aplicación de medidas correctivas. En efecto, en dicha Resolución se evaluó la producción, la participación de mercado, los inventarios, los precios de venta, la utilización de la capacidad instalada y el empleo durante el periodo 2014 – 2017. Así, luego de efectuar una evaluación conjunta de tales indicadores “(...) *no se encontró evidencia que permita constatar razonablemente la existencia de una situación de perturbación sobre la RPN, en los términos del Acuerdo de Cartagena y la jurisprudencia del TJCAN*”³⁵.
- [64] Como se aprecia, la determinación de la supuesta perturbación en la RPN no se centró en el análisis aislado del indicador de “producción”, o del “empleo”, sino sobre una evaluación conjunta de indicadores económicos vinculados a la producción de azúcar, los mismos que fueron evaluados por el gobierno del Ecuador en su solicitud para la aplicación de medidas correctivas³⁶. Ello, de conformidad con lo que exige el TJCAN y la práctica administrativa de la SGCAN, tal como fue señalado en la Resolución N° 2005:

“[S]egún se desprende del pronunciamiento del TJCAN antes citado, la determinación de la perturbación a la RPN no requiere que todos los factores económicos o financieros indicativos de deterioro (pérdida, disminución, efectos negativos) concurren individualmente, sino que, de la evaluación conjunta de todos ellos, se pueda apreciar un deterioro en la situación de la industria nacional. En efecto, cuando el TJCAN enuncia los posibles factores de perturbación, lista determinados indicadores económicos empleando el conector “y/o”, que denota la posibilidad de que dichos indicadores, de manera conjunta o alternativamente alguno o algunos de ellos, adviertan la perturbación.

Así, la evaluación conjunta de los indicadores es un criterio que ha venido empleado la SGCAN para determinar la perturbación de la RPN en los diversos procedimientos administrativos resueltos en el marco del artículo 97 del Acuerdo de Cartagena. (...). Por tanto, como se indicó, la evaluación conjunta de los indicadores económicos en el contexto particular de la industria bajo análisis, es el criterio que se empleará para determinar la perturbación a la RPN.”³⁷ [Énfasis añadido]

- [65] Por ello, alegar que durante el periodo 2014 – 2017 hubo una perturbación en la RPN teniendo en cuenta únicamente el comportamiento registrado por la producción, tal como lo manifiesta el gobierno del Ecuador, deriva de un análisis

³⁴ En su alegato, el gobierno del Ecuador también indica que la caída de la producción de azúcar de 4.7% entre 2014 y 2017 puede impactar fuertemente en la economía del país. No obstante, en este caso tampoco presentan medios probatorios que sustenten su afirmación. Ahora bien, se debe recalcar que el objeto de análisis de este apartado es determinar la supuesta perturbación en la RPN y no analizar los efectos sobre la economía del país.

³⁵ Ver párrafo [171] de la Resolución N° 2005 de la SGCAN. Folio 0542 del expediente.

³⁶ Ver acápite d) de la solicitud del gobierno del Ecuador, denominado “Análisis de la perturbación causada por las importaciones”. Folios del 0017 al 0024 del expediente.

³⁷ Párrafos [102] y [103] de la Resolución N° 2005 de la SGCAN. Folios 0522 y 0523 del expediente.



parcial y no objetivo de la información, contraviniendo con ello lo dispuesto en la norma comunitaria andina.

4.3.2. Participación en el mercado

- [66] El gobierno del Ecuador discrepa de la información evaluada con relación a este indicador. Al respecto, señala lo siguiente:

“De lo expuesto en el análisis de la SGCAN, se constata que no hubo un estudio real de la información proporcionada por el Gobierno de Ecuador, por cuanto no es pertinente que se argumente la existencia de ‘terceras empresas locales que también son productoras en Ecuador’, ya que se detalló claramente en el Informe de Sustento de la Medida de Salvaguardia³⁰ que la producción nacional de azúcar, representada por la Federación Nacional de Azucareros del Ecuador - FENAZUCAR- está conformada por siete ingenios azucareros, los cuales conforman el 100% de la producción local (Compañía Azucarera Valdez, Sociedad Agrícola Ecuatoriana - San Carlos, COAZUCAR S.A., Ingenio Azucarero del Norte - IANCEM, Monterrey Azucarera Lojana C.A., Ingenio Miguel Ángel e Ingenio San Juan), entendiéndose que no existen más empresas que las que conforman la rama de la producción nacional.”³⁸ [Nota a pie de página omitida]

- [67] Además, cuestiona el análisis realizado por la SGCAN respecto a la determinación del tamaño del mercado de azúcar en Ecuador para el periodo 2014 – 2017, al indicar que:

“(…) no se considera la información estadística final sobre producción remitida mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0030 del 08 de abril de 2018, información que hace referencia a la producción total de azúcar en el período señalado. Los resultados en base a la metodología de cálculo de la SGCAN son diferentes a los resultados presentados en el apartado 83 de la página 35 del informe de la SGCAN, (...)

De igual manera es importante mencionar, que los datos de producción de azúcar que se muestran en el Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0030 del 08 de abril de 2018, contempla a ocho ingenios al 2016 y siete en el 2017 que representan en promedio el 95,5% del total de la producción nacional; sin embargo, las ventas reportadas corresponden a cinco ingenios, datos que guardan relación con la producción. Se deja en evidencia que las ventas de los tres ingenios representan apenas el 4.5% del total de la producción; y, en los años 2016 y 2017 apenas el 3.2% al no contar la producción del ingenio Isabel María por quiebra en noviembre del año 2016; lo cual demuestra que la rama de la producción nacional en sus ventas está plenamente identificada por los cinco ingenios de los cuales se presentaron sustentos de ventas. Además, a parte de los siete ingenios no existen otros ingenios azucareros locales que participen en la oferta de azúcar en el Ecuador.”³⁹

- [68] Finalmente, el gobierno del Ecuador indica que la SGCAN no tomó en cuenta determinada información proporcionada por Fenazucar:

³⁸ Ver párrafo 72 del Recurso del Ecuador. Folio 0563 del expediente.

³⁹ Ver párrafos 73 y 74 del Recurso del Ecuador. Folios 0563 y 0564 del expediente.



“La SGCAN, para establecer la pérdida de participación del mercado interno de la RPN, no proyectó el crecimiento poblacional en el periodo de investigación 2014-2017, ni consideró la inflación acumulada en ese periodo para establecer la pérdida de precios en el mercado interno. FENAZUCAR proporcionó un estudio con estas variables que no fue considerado en el análisis, donde determina que la pérdida del mercado interno por importaciones fue del 15.78% considerando un crecimiento poblacional anual del 1.95%; y, también el de variación de precios del mercado interno que fue negativa en 13,25% incluido la inflación acumulada (8,20% para el período de investigación).”⁴⁰

Análisis de la SGCAN

[69] De lo anterior, se aprecia que los alegatos formulados por el gobierno del Ecuador respecto al indicador *“participación en el mercado”* pueden ser resumidos de la siguiente manera:

- (i) No hubo un estudio real de la información proporcionada por el gobierno de Ecuador, por cuanto no resulta pertinente que se argumente la existencia de *“terceras empresas locales que también son productoras en Ecuador”* cuando la rama de producción nacional está conformada por siete (7) ingenios, los cuales representan el 100% de la producción nacional de azúcar.
- (ii) No se tomó en cuenta los datos finales de producción que proporciona el gobierno del Ecuador mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0030 para calcular el tamaño del mercado interno del azúcar en la Resolución N° 2005 de la SGCAN.
- (iii) No se tomó en cuenta la información proporcionada por Fenazucar referida a los siguientes aspectos: a) el crecimiento poblacional, para establecer la pérdida de participación del mercado; y, b) la inflación, para evaluar la variación de precios en el mercado interno.

[70] Respecto al punto (i), se debe indicar que la SGCAN revisó toda la información presentada por el gobierno del Ecuador, entre ellas, aquella referida al número de ingenios azucareros que operaron durante el periodo 2014 – 2017. Tal es así, que en la Resolución N° 2005 se hace referencia a los siete (7) ingenios sobre los cuales basó su análisis el gobierno del Ecuador en su solicitud para la aplicación de medidas correctivas, así como al Ingenio Isabel María La Familiar S.A.⁴¹. Es decir, la SGCAN nunca tuvo desconocimiento que, durante el periodo de análisis de la investigación en el mercado ecuatoriano operaron hasta ocho (8) ingenios azucareros.

[71] Ahora bien, en la Resolución N° 2005 de la SGCAN se determinó que la RPN estaba conformada únicamente por cinco (5) ingenios azucareros, pues sólo para este grupo de empresas se disponía de pruebas documentarias que permitían verificar la información relativa a sus indicadores económicos, entre ellas, la de ventas internas. A saber, en el referido acto administrativo se señaló lo siguiente:

“Cabe señalar que si bien en el Informe del Ecuador se analiza la supuesta perturbación de siete (7) ingenios azucareros, que

⁴⁰ Ver párrafos 75 del Recurso del Ecuador. Folio 0564 del expediente.

⁴¹ Ver párrafo [106] y nota a pie de página N° 81 de la Resolución N° 2005 de la SGCAN. Folios 0524 y 0528 del expediente.



representarían el 100% de la producción nacional de azúcar, se debe advertir que en el curso del procedimiento dicho país presentó documentación contable y técnica para sólo cinco (5) de ellos: San Carlos, Valdez, Coazucar, IANCEM y Monterrey, por lo que la información de los indicadores económicos y financieros de los otros dos (2) ingenios: Ingenio Miguel Ángel e Ingenio San Juan, no pudo ser verificada por la SGCAN. Por esa razón, las referidas empresas no pudieron ser consideradas como parte de la RPN en esta investigación.

*Así, el análisis de la perturbación en el presente procedimiento se centrará en la información proporcionada por los siguientes ingenios: San Carlos, Valdez, Coazucar, IANCEM y Monterrey, que para efectos del presente procedimiento se considera conjuntamente la Rama de Producción Nacional del producto investigado (en adelante, la RPN), pues su producción acumulada representa una proporción importante (95.4%) de la producción nacional de azúcar en Ecuador.*⁴² [Énfasis añadido]

- [72] Cabe señalar que la constatación efectuada respecto a la determinación de la RPN, fue expuesta en la Resolución N° 2005 de la SGCAN sin que haya sido materia de cuestionamiento por alguno de los Países Miembros, quedando firme en dicho acto administrativo.
- [73] Así, teniendo en cuenta lo anterior, la SGCAN centró su análisis sobre aquella información que resultaba pertinente para evaluar de manera objetiva el indicador “participación en el mercado” de la RPN; es decir, sobre la cuota de mercado de cinco (5) ingenios azucareros. Por tanto, las ventas de los ingenios que no conformaron la RPN (La Familiar S.A., Miguel Ángel y San Juan) fueron tomados en cuenta como terceras empresas locales productoras en Ecuador. De esta manera, las ventas de la RPN, sumada a las ventas de terceras empresas locales y las importaciones permitieron calcular de manera adecuada el tamaño de mercado del azúcar en Ecuador y sobre esa base obtener las cuotas de mercado respectivas, tal como fue explicado en la Resolución recurrida:

*“Para efectuar un análisis objetivo de este indicador –la participación de mercado de los ingenios que conforman la RPN–, (...) se debe tener en consideración que el mercado interno debe incluir a todos los agentes económicos que conforman la oferta de azúcar en el Ecuador tales como los importadores, los productores que conforman la RPN y terceras empresas locales que también son productoras en Ecuador pero que no hacen parte de la rama para efectos de esta investigación. Siendo ello así, corresponde incorporar también las ventas de otros ingenios azucareros del Ecuador que no forman parte de la rama⁸¹ en el cálculo del tamaño del mercado nacional de azúcar del Ecuador, y sobre dicha base precisar la participación de mercado de la RPN.”*⁴³ [Nota a pie de página omitida] [Énfasis añadido]

- [74] De lo indicado previamente, se puede constatar que, contrariamente a lo señalado por el gobierno del Ecuador, la SGCAN revisó toda la información proporcionada por dicho país. De esta revisión, se pudo verificar la data de los indicadores económicos para un grupo de ingenios en Ecuador, razón por la cual sólo cinco (5) de ellos conformaron la RPN, calificando a los demás ingenios que operaron

⁴² Ver párrafos [106] y [107] de la Resolución N° 2005 de la SGCAN. Folio 0524 del expediente.

⁴³ Ver párrafo [124] de la Resolución N° 2005 de la SGCAN. Folio 0528 del expediente.



durante el periodo 2014 – 2017 como “*terceras empresas locales que también son productoras en Ecuador*”. Ello, permitió efectuar un análisis objetivo de la participación de mercado de la RPN.

- [75] Por tanto, en atención a las consideraciones expuestas, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por el gobierno del Ecuador.
- [76] El punto (ii), relativo al cuestionamiento del gobierno del Ecuador de no haberse tomado en cuenta los datos finales de producción proporcionados mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0030 para calcular el tamaño del mercado, se debe indicar que en la Resolución recurrida se deja constancia que éste Órgano Comunitario procedió de conformidad con lo establecido en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, que establece, entre otros aspectos, que la SGCAN “(...) *verificará la perturbación (...)*”.
- [77] En ese marco, se orientaron las actuaciones de la SGCAN, de contrastar toda la información pertinente que permita determinar o no la perturbación en la RPN. En este caso en particular, respecto a la información de *producción* empleada en el cálculo del tamaño del mercado interno, se debe precisar lo siguiente:
- Mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0030, el gobierno del Ecuador brindó información de la producción nacional de azúcar, según ingenios (San Carlos, Valdez, Coazucar, IANCEM, Monterrey, La Familiar, San Juan y Miguel Ángel). No obstante, como ya se indicó⁴⁴, se verificó la validez de la información para cinco (5) de ellos (San Carlos, Valdez, Coazucar, IANCEM y Monterrey), pues sólo para este grupo se presentó documentación contable. Así, además de no haberse acreditado los niveles de producción para tres (3) empresas, se constató que la producción anual del total de ingenios (8) en el periodo 2014 – 2017 no coincidía con los datos oficiales reportados por del Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador en su portal web.
 - La solicitud del gobierno del Ecuador para la aplicación de medidas correctivas, presenta información de los datos de producción anual de azúcar para el periodo 2014 – 2017, constatándose que la misma coincide con los datos oficiales reportados por del Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador en su portal web, tal como se indicó en la Resolución recurrida. Esta información difiere de aquella presentada por el gobierno del Ecuador mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0030:

“La información de la producción nacional de azúcar fue proporcionada por el gobierno del Ecuador en su Informe técnico (folio 0014 del expediente). Esta información fue verificada con los datos que se encuentran disponibles en la página web del Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador. Al respecto; Cfr.: <http://sipa.agricultura.gob.ec/index.php/produccion-cana-de-azucar> (última consulta: 17 de abril de 2018).”⁴⁵ [Énfasis añadido]

- [78] De lo anterior, se evidencia que la SGCAN revisó la información de producción proporcionada por el gobierno del Ecuador en su solicitud para la aplicación de medidas correctivas, así como aquella proporcionada en su Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0030. Sin embargo, existieron razones fundamentadas en el marco de la norma comunitaria andina para tomar en cuenta la información consignada en

⁴⁴ Ver párrafo [71] de esta Resolución.

⁴⁵ Ver nota al pie N° 83 de la Resolución N° 2005 de la SGCAN. Folio 0529 del expediente.



su solicitud y no aquella que sugiere tomar en cuenta el gobierno del Ecuador en su Recurso de Reconsideración, pues ésta última no se encuentra sustentada y difiere de los datos oficiales del propio gobierno.

- [79] Por tanto, en atención a las consideraciones expuestas, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por el gobierno del Ecuador.
- [80] Respecto al punto (iii), el gobierno del Ecuador cuestiona que no se tomó en cuenta la información proporcionada por Fenazucar referida al crecimiento poblacional, para establecer la pérdida de participación del mercado; y a la inflación, para evaluar la variación de precios en el mercado interno. Considerando que en este apartado del documento se evalúa el indicador de *participación en el mercado*, la evaluación de la inflación se abordará en el acápite relativo a *efectos en los precios de venta* de esta Resolución.
- [81] La supuesta pérdida de participación de mercado a la que se refiere el gobierno del Ecuador y que a su juicio debió ser considerada por la SGCAN, es aquella que Fenazucar determinó en función al crecimiento poblacional, presentada mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0030 en un cuadro similar al siguiente:

Pérdida de mercado interno por importaciones			
(A)	(B)	(C)	(D)
Años	Ventas reales (en toneladas)	Ventas proyectadas (en toneladas)	Variación %
2014		536.610	
2015	518.665	546.806	-5,15%
2016	503.702	557.195	-9,60%
2017	483.233	567.782	-14,89%

Fuente: Fenazucar

- [82] Así, sostiene dicha asociación (Fenazucar) que, "*considerando que el consumo per cápita se ha mantenido en 34,5 kilos por habitante/año con un crecimiento poblacional de 1,9% la pérdida real del mercado para el año 2017 alcanza el 14,89% en volumen*"⁴⁶.
- [83] Sobre el particular, se debe reiterar lo que se indicó en el punto (ii), respecto a que el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena establece, entre otros aspectos, que la SGCAN debe verificar la perturbación. En ese marco, las ventas de la RPN sobre las cuales se determinó la participación de mercado de la rama, pudo ser verificada por la SGCAN (columna B de la tabla anterior). Ello, debido a que Fenazucar por medio del gobierno del Ecuador brindó documentación contable que acreditaba dicha información. No obstante, las ventas proyectadas sobre las cuales se intenta determinar pérdidas de participación de mercado de la RPN no son acompañadas con pruebas por parte del gobierno del Ecuador⁴⁷ (columna C de la tabla anterior).
- [84] En ese sentido, al momento de exponer las constataciones en la Resolución N° 2005 de la SGCAN existieron razones fundamentadas en el marco de la norma

⁴⁶ Folio 0239 del expediente.

⁴⁷ No se proporcionan las fuentes de información empleadas para determinar los datos de consumo per cápita de azúcar en Ecuador y tasa de crecimiento poblacional, a partir de la cual la SGCAN pueda efectuar la verificación respectiva. Tampoco se explican las razones para mantener constante el indicador de consumo per cápita durante el periodo 2014 – 2017, considerando que en el expediente existe información que cita a Fenazucar, estimando que, en el año 2016 el impuesto de consumos especiales que tuvieron las bebidas azucaradas tendría una reducción del 25% en el consumo (cita del folio 0230 del expediente: <https://www.revistalideres.ec/lideres/industria-azucar-produccion-impuestos-bebidas.html>).



comunitaria andina para no considerar en dicho acto administrativo la información relativa a las ventas proyectadas que proporcione el gobierno del Ecuador; por lo que, las constataciones efectuadas respecto a la evolución de la participación de mercado de la RPN resultan válidas al soportarse en información oficial del Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador, debidamente verificada por la SGCAN.

- [85] Por tanto, en atención a las consideraciones expuestas, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por el gobierno del Ecuador.

4.3.3. Inventarios

- [86] El gobierno del Ecuador inicia su cuestionamiento haciendo referencia a las constataciones efectuadas en la Resolución N° 2005 de la SGCAN respecto a los inventarios, al describir lo siguiente:

“La SGCAN evidencia que no se aprecia que la RPN haya registrado una acumulación de inventarios de azúcar en el periodo de análisis; por el contrario, se observa que dicha rama pudo reducir sostenidamente sus niveles de inventarios durante el referido periodo, en términos absolutos (44,6%) y con relación a la producción (4,5 puntos porcentuales).”⁴⁸

- [87] Luego de precisar que este indicador experimentó una reducción acumulada entre 2014 y 2017, dicho gobierno manifiesta lo siguiente:

“[Debido al exceso de importaciones en el período de investigación, Ecuador se vio obligado a exportar su acumulación de inventarios; y para poder competir con el mercado internacional (cuyos precios son distorsionados por los subsidios y excedentes mundiales) a un precio inferior al costo de producción de la industria azucarera ecuatoriana. Así, en el año 2016 se exportó una cifra récord de 107.943 TM. de azúcar; causando estas exportaciones más pérdidas económicas al sector azucarero ecuatoriano.]”⁴⁹ [Énfasis añadido]

Comentarios del Perú

- [88] El gobierno del Perú presenta el siguiente comentario respecto al cuestionamiento formulado sobre los inventarios en el Recurso de Reconsideración:

“(…), Ecuador no ha presentado mayor información económica que objete la conclusión de la SGCAN respecto a este indicador. En ese sentido, la evolución positiva del indicador de inventarios en el periodo de investigación demuestra que éste tampoco es causa de la supuesta perturbación a la RPN”⁵⁰

Análisis de la SGCAN

- [89] De lo anterior se aprecia que, a juicio del gobierno del Ecuador, el exceso de las importaciones obligó a que se exportaran los inventarios acumulados a precios por debajo de sus costos. Según refiere dicho gobierno, ello habría generado pérdidas

⁴⁸ Ver párrafo 76 del Recurso del Ecuador. Folio 0564 del expediente.

⁴⁹ Ver párrafo 79 del Recurso del Ecuador. Folio 0565 del expediente.

⁵⁰ Ver párrafo 34 del Oficio de Perú. Folio 0789 del expediente.

económicas a la industria azucarera, sobre todo en 2016, cuando se exportó una cifra record de 107 943 toneladas.

- [90] Sobre el particular, se debe indicar que el alegato presentado por el gobierno del Ecuador carece de pruebas que acrediten que en efecto los inventarios supuestamente acumulados se hayan exportado a pérdida, pues se indica que el precio de exportación fue inferior al costo de producción del azúcar, pero no se brinda pruebas documentales al respecto.
- [91] Así, tal como se manifestó previamente (ver párrafos del [57] al [60] de este documento), la norma comunitaria andina y su jurisprudencia exige, para acreditar un hecho en el marco de este tipo de procedimientos, no basta con alegarlo, sino que se deberá presentar documentación que lo demuestre (artículo 40 de la Decisión 425 y Proceso 01-AN-98 del TJCAN).
- [92] Si bien, en el expediente existe información de los valores y volúmenes exportados de azúcar para el periodo 2014 – 2017, a partir del cual se puede calcular un precio implícito de exportación (base de datos de exportación del SENA), no se dispone de información de los costos de producción del producto que fue materia de investigación en la Resolución N° 2005 de la SGCAN. Siendo ello así, no resulta posible para esta Secretaría verificar lo alegado por el gobierno del Ecuador.
- [93] Por tanto, en atención a las consideraciones expuestas, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por el gobierno del Ecuador.

4.3.4. Efectos en los precios de venta

- [94] El gobierno del Ecuador cuestiona el análisis de precios que se efectuó en la Resolución N° 2005 de la SGCAN al indicar lo siguiente:

“Se ha incrementado el precio de importación de Colombia en 8,9% en el período de investigación, concluye la SGCAN. Pero, lo que no manifiesta, es que dicho precio sigue siendo inferior (24% promedio) al del mercado interno, (...); transformándose este análisis de precios de las importaciones de azúcar en un ‘análisis incompleto’ al omitir esta importante variable; tratando de justificar que, como Colombia ha subido el precio de exportación a Ecuador en el periodo de investigación no hay perturbación (...); esto es irrelevante, el análisis que se debió realizar, es determinar si ese precio fue menor, igual o mayor al precio del mercado interno del Ecuador, para establecer que hubo perturbación en la RPN de azúcar.”

De esta manera, queda demostrado que hubo perturbación en la RPN de azúcar, al tener un incremento de importaciones de azúcar en el período de investigación (...), con un precio de importación inferior en 24% (a pesar de haber incrementado su precio en 8,9%) al precio del mercado interno ecuatoriano.

En relación con el párrafo precedente, el exceso de importaciones de azúcar de Colombia a un precio inferior al del mercado interno, constituyeron y constituyen, una grave perturbación a la RPN de azúcar del Ecuador; porque la RPN tuvo que bajar sus precios en un 13,75%



(incluido la inflación del periodo de investigación) para poder vender su producto en el mercado interno.”⁵¹

[95] Finalmente, el gobierno del Ecuador agrega lo siguiente:

“(…) Colombia mantiene un precio promedio de 24% por debajo del precio nacional (...), estos precios son los que están desplazando a la producción local, lo cual se evidencia en la reducción de producción registrada para el año 2017 en 10% y una reducción del 15,78% en la participación de ventas internas de la RPN de azúcar.

En conclusión, la SGCAN no consideró en el análisis de precios internos, la inflación acumulada del Ecuador para el periodo de investigación, minimizando la pérdida de precios en la RPN al excluir esta variable; otra omisión importante por parte de la SGCAN.”⁵²

Gobierno de Colombia

[96] Respecto al precio de venta de la RPN el gobierno de Colombia manifiesta lo siguiente:

“Los análisis presentados por Ecuador en su Recurso de Reconsideración quedan desvirtuados al verificarse que los precios de venta del producto en ese país son el resultado de los altos costos de producción y de los cambios en los factores climáticos que han incidido de manera directa en las reducciones de la producción de 2015 y 2017 tal y como se mencionó en la Nota Técnica de la tabla 9 del Informe donde Ecuador menciona textualmente lo siguiente: ‘En los años 2015 y 2017 existió un retraso en el inicio de zafra por condiciones climáticas atípicas’.”⁵³

⁵¹ Como se indicó en la nota a pie de página N° 22 de este acto administrativo, el cuestionamiento antes expuesto se presenta en el acápite relativo a las importaciones en el Recurso del Ecuador, en los párrafos 61, 62 y 63. No obstante, el mismo se abordará en el presente acápite (*efecto en los precios de venta*) que analiza de manera conjunta los precios de las importaciones y el precio del producto ecuatoriano en el mercado interno.

Si bien, en el párrafo 64 del Recurso del Ecuador se expone otro cuestionamiento, éste no será materia de evaluación en el presente acto administrativo por las siguientes razones: (i) el alegato versa sobre un análisis de precios para una etapa distinta al que se determinó como periodo de investigación en la Resolución N° 2005 de la SGCAN (2014 – 2017), (ii) en el expediente no se cuenta con información de precios para una etapa distinta al periodo 2014 – 2017, y (iii) el gobierno del Ecuador no presenta pruebas que sustenten su alegato. A continuación, se expone el alegato del Ecuador sólo para fines informativos (folio 0561 del expediente):

“Es importante indicar, que la situación del año 2018 se ha agravado, en cuanto al diferencial de precios del producto importado de Colombia con el del mercado interno. En los tres primeros meses se registró un precio promedio de 475 (USD/TM.), precio inferior en 19% en relación al mismo periodo de 2017. De continuar con esta tendencia, el perjuicio a la industria nacional se agravaría drásticamente.”

⁵² Como se indicó en el párrafo [80] de esta Resolución, similar cuestionamiento se plantea en el acápite relativo a la participación de mercado en el Recurso del Ecuador. En dicho párrafo se indica que la SGCAN no consideró la información proporcionada por Fenazucar que calculó una variación de precios de mercado de la RPN entre 2014 y 2017 de 13.25%, incluido la inflación acumulada (8.20% para el periodo de investigación).

⁵³ Ver página 4 del Oficio de Colombia. Folio 0778 del expediente.

Análisis de la SGCAN

- [97] De lo anterior, se aprecia que los alegatos formulados por el gobierno del Ecuador respecto al indicador “*efectos en los precios de venta*” pueden ser resumidos de la siguiente manera:
- (i) En la Resolución N° 2005 de la SGCAN se habría omitido efectuar un análisis conjunto de los precios del azúcar originario de Colombia y de la RPN en el mercado ecuatoriano durante el periodo 2014 – 2017, para establecer que hubo perturbación sobre dicha rama.
 - (ii) El precio de las importaciones del azúcar originario de Colombia que se ubicó en el mercado interno 24% (en promedio) por debajo del precio de la RPN en el periodo 2014 – 2017 habrían generado una grave perturbación sobre dicha rama, evidenciándose en una caída del precio del producto local en dicho periodo (13.75%, incluida la inflación) y en un desplazamiento de la producción y pérdida de participación de mercado en 2017 (de 10% y 15.78%, respectivamente).
 - (iii) En la Resolución N° 2005 de la SGCAN se habría omitido considerar en el análisis de precios internos, la inflación acumulada del Ecuador para el periodo de investigación, minimizando la pérdida de precios en la RPN al excluir esta variable.
- [98] Respecto al punto (i) se debe indicar que en la Resolución N° 2005 de la SGCAN se evaluó el comportamiento que registraron los precios de los productos que concurren en el mercado ecuatoriano durante el periodo 2014 – 2017 (de los que se disponía de información), entre ellos, el de la RPN y el de las importaciones del azúcar originario de Colombia y Guatemala (principales orígenes del producto que fue investigado).
- [99] Así, se evaluó tanto la tendencia que registraron tales precios, así como sus niveles durante el periodo de investigación (2014 – 2017), tal como se precisa en los siguientes párrafos de la Resolución recurrida:

“(...) [C]orresponde a la SGCAN efectuar un análisis objetivo de los precios del producto investigado y del producto similar elaborado en Ecuador. La comparación de los mismos se efectuará en el caso de las importaciones, a nivel nacionalizado (precio CIF + gastos de nacionalización) y en el caso de la RPN, a nivel ex fábrica. Ello, con la finalidad de efectuar una comparación equitativa entre los precios de los productos importados y los precios del producto elaborado por la RPN.

En el siguiente gráfico se muestra la evolución del precio de venta ex - fábrica de la RPN, de los precios de importación nacionalizados de Colombia y Guatemala durante el periodo 2014 – 2017, y con fines comparativos también la evolución del precio internacional internado del azúcar (de conformidad con la información extraída del Informe del Ecuador)⁹⁸ durante ese mismo periodo. (...)”⁵⁴ [Nota a pie de página omitida]

⁵⁴ Ver párrafos [144] y [145] de la Resolución N° 2005 de la SGCAN. Folio 0461 del expediente.



- [100] Como se aprecia, contrariamente a los que señala el gobierno del Ecuador, en la Resolución recurrida no se omitió efectuar un análisis conjunto de los precios del azúcar originario de Colombia y de la RPN en el mercado ecuatoriano durante el periodo 2014 – 2017. Menos aún, dicho análisis tuvo como finalidad llegar a la determinación de la existencia o no de perturbación en la RPN, pues esta última constatación se efectuó luego de un análisis conjunto de todos los indicadores de dicha rama, conforme lo establece la norma comunitaria andina.
- [101] Por tanto, en atención a las consideraciones expuestas, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por el gobierno del Ecuador.
- [102] Para responder al segundo cuestionamiento formulado por el gobierno del Ecuador (punto (ii) precedente), referido al supuesto efecto que habría tenido el precio de las importaciones de Colombia sobre el precio de la RPN y sobre su producción y participación de mercado, es necesario mencionar en primer lugar que el análisis de la perturbación en la RPN constituye uno (1) de los tres (3) requisitos que se deben evaluar para imponer una medida de salvaguardia, según el Acuerdo de Cartagena y su jurisprudencia.
- [103] Al respecto, resulta pertinente traer a colación la precisión que se efectuó en la Resolución recurrida respecto a tales requisitos:

“Con relación a los (...) requisitos para que opere una medida de salvaguardia, en el mismo proceso el Tribunal refrendó los siguientes requisitos ya identificados en el Proceso de Nulidad 4-AN-97 del 17 de agosto de 1998:

- a. Importación de productos en determinadas cantidades o condiciones específicas.*
- b. Perturbación en la producción nacional.*
- c. Nexo de causalidad entre las importaciones y la perturbación’.”⁵⁵*

- [104] Así, acorde con los lineamientos de la norma comunitaria andina antes referida, en la Resolución N° 2005 de la SGCAN se expuso lo siguiente:

- a) *“No se evidencia que durante el periodo de análisis el precio de la RPN haya evolucionado en línea con el precio internacional del azúcar, así como tampoco a los precios de Colombia y Guatemala, los cuales mostraron tendencias totalmente opuestas al de la rama. Si bien se evidenció que el precio de la RPN disminuyó durante el periodo de análisis y afrontó los precios de Colombia que se ubicaron, en promedio, 24% por debajo, también compitió con el producto de Guatemala que registró precios incluso menores, ubicándose 31% por debajo del precio de la RPN entre 2015 y 2017 (no obstante, su baja participación en el mercado del Ecuador) en un contexto en el cual la brecha entre el precio de la RPN y los precios de Colombia y Guatemala se fue reduciendo.”⁵⁶*
- b) *“(…) [S]e puede observar que durante el periodo 2014 – 2017 el volumen de producción de azúcar de la RPN fluctuó, experimentando una reducción acumulada de 4.7%.”; y que, “(…) durante el periodo 2014 – 2016 la participación de mercado de la RPN se mantuvo prácticamente invariable, reduciéndose 10.7 puntos porcentuales en 2017, hecho que coincidió*

⁵⁵ Ver párrafo [34] de la Resolución N° 2005 de la SGCAN. Folio 0503 del expediente.

⁵⁶ Ver párrafo [152] de la Resolución N° 2005 de la SGCAN. Folio 0537 del expediente.



principalmente con la mayor cuota de mercado que ganaron otros productores locales (al incrementarse 7 puntos porcentuales) y en menor medida por el crecimiento de la participación de las importaciones andinas (que aumentó 2.7 puntos porcentuales en ese último año).⁵⁷

- [105] Como se aprecia, en la Resolución N° 2005 de la SGCAN se describieron los comportamientos que registraron el precio de la RPN, la producción y participación de mercado de dicha rama en el contexto del mercado ecuatoriano durante el periodo 2014 – 2017, mas no se evaluó la incidencia que pudieron tener las importaciones (el volumen y precio de las importaciones andinas) sobre tales indicadores, pues un análisis de este tipo corresponde al tercer requisito exigido por la norma andina para imponer una medida de salvaguardia; es decir al análisis de causalidad entre las importaciones y la perturbación en la RPN.
- [106] En la Resolución recurrida no se realiza el análisis del nexo causal entre las importaciones y los indicadores de la RPN puesto que los resultados de la investigación, que incluyó la evaluación de las pruebas aportadas por el gobierno del Ecuador y las recopiladas por la SGCAN durante el procedimiento, permitieron verificar que no existió la perturbación alegada y por tanto no existe materia para adelantar un análisis de causalidad.
- [107] La premisa de la que parte el alegato realizado por el gobierno del Ecuador, para indicar que el exceso de las importaciones de azúcar de origen colombiano con precios inferiores a los reportados por el producto local, explica el comportamiento de determinados indicadores económicos de la RPN (reducción del precio, y desplazamiento de la producción y participación de mercado), no corresponde a una evaluación objetiva para determinar la perturbación de la RPN, según los parámetros establecidos por la norma andina; pues dicho análisis corresponde a una evaluación de causalidad.
- [108] Por tanto, en atención a las consideraciones expuestas, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por el gobierno del Ecuador.
- [109] Finalmente, con relación al punto (iii), en el cual se expone el cuestionamiento del gobierno del Ecuador de no haber considerado la inflación en el análisis de los precios internos, minimizando la pérdida de precios de la RPN, se debe indicar en primer lugar que en la Resolución recurrida se garantiza el análisis de las importaciones y de la rama al efectuarse sobre precios debidamente comparables⁵⁸.
- [110] Si bien el gobierno del Ecuador hace referencia a la reducción del precio de la RPN en términos reales (considerando la inflación), dicho análisis resulta incompleto si no se evalúa esta información con el precio del producto importado en los mismos términos (considerando la inflación), pues comparar la reducción del precio de la RPN en términos reales con el incremento de los precios de las importaciones del azúcar originario de Colombia y Guatemala, en términos corrientes, carece de objetividad al no garantizarse una comparación de precios equiparables.

⁵⁷ Ver párrafos [117] y [129] de la Resolución N° 2005 de la SGCAN. Folios 0527 y 0531 del expediente.

⁵⁸ En el párrafo [45] de la Resolución N° 2005 de la SGCAN se indica lo siguiente (folio 0535 del expediente):

(...). La comparación de los mismos se efectuará en el caso de las importaciones, a nivel nacionalizado (precio CIF + gastos de nacionalización) y en el caso de la RPN, a nivel ex fábrica. Ello, con la finalidad de efectuar una comparación equitativa entre los precios de los productos importados y los precios del producto elaborado por la RPN. [Énfasis añadido]



- [111] Por el contrario, las constataciones efectuadas en la Resolución N° 2005 de la SGCAN respecto al análisis de los precios se efectúan de manera imparcial, pues tanto el precio de venta de la RPN y el de las importaciones se hacen en los mismos términos (corrientes, sin considerar inflación) y en niveles comerciales comparables (ex fábrica, en el caso del precio de la RPN y nacionalizado, en el caso de los precios de importación) por lo que los resultados de dicho análisis resultan válidos, pudiéndose efectuar determinaciones objetivas sobre los mismos.
- [112] Ahora bien, se debe indicar que ni en la solicitud de aplicación de medidas correctivas del gobierno del Ecuador, ni durante el procedimiento de investigación, dicho país advirtió que existen razones técnicas o económicas que ameriten el análisis del precio de la RPN y de las importaciones en términos reales en el mercado interno.
- [113] Así tampoco, en el Recurso de Reconsideración, el gobierno del Ecuador plantea razones técnicas y económicas que justifiquen el referido análisis (sólo se limita a exponer un dato presentado por Fenazucar respecto al comportamiento que habría tenido el precio de la RPN durante el periodo de análisis, en términos reales). En todo caso, se debe precisar que, al momento de efectuar el análisis de los precios en el mercado interno, la SGCAN tampoco encontró razones justificadas para apartarse de la práctica usual que ha venido empleado en casos similares para analizar los precios; es decir, en términos corrientes sin considerar la inflación⁵⁹.
- [114] Por tanto, en atención a las consideraciones expuestas, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por el gobierno del Ecuador.

4.3.5. Utilización de la capacidad instalada

- [115] El gobierno del Ecuador indica lo siguiente respecto al indicador de utilización de la capacidad instalada:

“(...) [E]l 21% de capacidad ociosa que se registra en el último año, es consecuencia directa del fuerte incremento de importaciones que para el

⁵⁹ Evaluar los precios en términos corrientes (sin considerar la inflación) ha sido una práctica que ha adoptado la SGCAN en diversos procedimientos administrativos. A modo de ejemplo, pueden revisarse las siguientes resoluciones:

- Resolución N° 1647 de la SGCAN, por el cual se resuelve la solicitud de aplicación de medidas correctivas por parte de la República de Colombia a las importaciones de lactosuero; papa fresca, pre frita y congelada; pera; arveja; queso fresco; tomate; leche en polvo; frijol y cebolla, originaras de los Países Miembros de la Comunidad Andina, bajo lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena;
- Resolución N° 1437 de la SGCAN, por el cual se resuelve la solicitud de aplicación de medidas correctivas por parte de la República del Ecuador a las importaciones de cebolla originarias de los Países Miembros de la Comunidad Andina, bajo lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena; y,
- Resolución N° 826 de la SGCAN, por el cual se resuelve la solicitud de aplicación de medidas correctivas por parte de la República de Colombia a las importaciones de azúcar clasificadas en las subpartidas arancelarias NANDINA 1701.11.90, 1701.91.00 y 1701.99.00 originarias de los Países Miembros de la Comunidad Andina, bajo lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena; y,
- Resolución N° 815 de la SGCAN, por el cual se resuelve la solicitud de aplicación de medidas correctivas por parte de la República del Ecuador a las importaciones de las subpartidas arancelarias NANDINA 1507.90.00, 1511.90.00, 1512.19.00, 1516.20.00, 1517.10.00 y 1517.90.00 originarias de los Países Miembros de la Comunidad Andina, bajo lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena.



*caso de Colombia, (...) es de 187% en términos de volumen y 210% en términos del valor CIF entre el 2014 y 2017”.*⁶⁰

Análisis de la SGCAN

- [116] En su recurso, el gobierno del Ecuador versa su alegato sobre un análisis que no fue materia de examen en la Resolución N° 2005 de la SGCAN (el efecto de las importaciones sobre la utilización de la capacidad instalada), pues en dicho acto administrativo se analizó el comportamiento que registró el indicador de utilización de la capacidad instalada durante el periodo 2014 – 2017, en relación a la evolución de sus componentes (la producción y la capacidad instalada), tal como se muestra a continuación:

“Durante el periodo de análisis (2014 – 2017), el indicador de utilización de la capacidad instalada evolucionó en línea con la producción de la RPN (al ser la capacidad instalada la misma entre 2014 y 2017, de 750 000 toneladas). En efecto, (...) mostró un comportamiento fluctuante durante el periodo de análisis, al disminuir 6 puntos porcentuales entre 2014 y 2015 (en ese periodo, la producción de la RPN se redujo 7.6%) para luego incrementarse 9 puntos porcentuales entre 2015 y 2016 (en ese periodo, la producción de la RPN aumentó 14.6%) y finalmente descender 2 puntos porcentuales entre 2016 y 2017 (en ese periodo, la producción de la RPN disminuyó 10%).

*Ahora bien, a pesar del comportamiento fluctuante registrado en el indicador de utilización de la capacidad instalada, se puede observar que el nivel más bajo se alcanzó en el año 2015 (72%), pero que después de ese año alcanzó los niveles más altos de todo el periodo de análisis (entre 79% y 81%). Si bien en la parte final y más reciente del periodo de análisis, año 2017, se observa que la utilización de la capacidad instalada se reduce en 2 puntos porcentuales respecto al 2016, no descendió a niveles inferiores a los que se registraron en los dos primeros años del periodo de análisis (entre 2014 y 2015), apreciándose en términos acumulados (2014 – 2017), un ligero incremento de la utilización de la capacidad instalada de 1 punto porcentual.”*⁶¹ [Énfasis añadido]

- [117] Como se aprecia, el examen sobre este indicador no tuvo como objeto evaluar la incidencia de las importaciones sobre la utilización de la capacidad instalada durante el periodo de análisis (2014 – 2017), como el análisis que plantea el gobierno del Ecuador en su Recurso de Reconsideración.
- [118] Además, como ya se indicó previamente, según la norma andina, el objeto del requisito “*Perturbación de la RPN*” se centra en evaluar el desempeño de los indicadores económicos de la RPN, mas no determinar los factores que explican su comportamiento, análisis que se efectúa como parte del requisito “*Relación causal*” cuando esta sea pertinente. En ese marco, la Resolución N° 2005 de la SGCAN cumple con lo estipulado en la jurisprudencia del TJCAN al analizar el comportamiento que experimentó el indicador *tasa de utilización de la capacidad instalada* durante el periodo 2014 – 2017, más no las implicancias que tienen las importaciones sobre el comportamiento de dicho indicador.

⁶⁰ Ver párrafo 86 del Recurso del Ecuador. Folio 0566 del expediente.

⁶¹ Ver párrafos [158] y [159] de la Resolución N° 2005 de la SGCAN. Folio 0539 del expediente.



[119] Por tanto, en atención a las consideraciones expuestas, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por el gobierno del Ecuador.

4.3.6. Efecto en el empleo

[120] El gobierno del Ecuador cuestiona las constataciones efectuadas en la Resolución N° 2005 de la SGCAN al señalar que:

“[L]a SGCAN no consideró lo estipulado por FENAZUCAR¹² respecto a la pérdida de empleo, indicando que: ‘La industria azucarera tiene como proveedores de materia prima a pequeños y medianos cañicultores quienes fueron afectados indirectamente por el efecto perturbador que causaron el incremento desproporcionado de las importaciones. Claro ejemplo es el cierre del ingenio Isabel María, que por su tamaño no pudo subsistir al nivel de precios y fue cayendo rápidamente en su productividad al punto de que como se indica en el alegato de Colombia, dirige una carta al Gobierno de Ecuador para que se autorice la importación de azúcar con un nivel más bajo de derechos de aduana, lo cual como la CAN conoce es imposible. Sin contar con los más de 600 empleados del ingenio Isabel María, el empleo directo e indirecto en la producción de azúcar en el Ecuador, ha disminuido 5,6% en el periodo investigado, al pasar de 16282 empleados entre directo e indirecto en el año 2014 a 15418 empleados en el año 2017’.”⁶² [Nota a pie de página omitida]

Comentarios de Colombia

[121] El gobierno de Colombia brinda algunos alcances con respecto a la supuesta perturbación evidenciada sobre el ingenio Isabel María (que es alegado por el gobierno del Ecuador):

“(…), según lo señalado por Ecuador en el Recurso de Reconsideración, el Ingenio Isabel María quebró en noviembre de 2016 debido a que por su tamaño no pudo subsistir al nivel de precios y fue cayendo rápidamente en su productividad. Sin embargo, esta afirmación carece de sustento, considerando el contenido de la comunicación dirigida al Viceministro de Agricultura y Ganadería, del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca – MAGAP, en la que se informa sobre la situación que atraviesa la empresa debido al impacto de diversos factores externos que afectan a la industria azucarera de Ecuador, tales como la baja en el rendimiento de la caña de azúcar, como consecuencia de las lluvias que se extendieron hasta julio de 2015, que impidió el inicio de la zafra en el mes de junio de este año, representándoles una caída en su producción local del 67%.”⁶³

[122] Finalmente, concluye indicando que:

“(…) el ingreso de las importaciones de azúcar no fue causante del deterioro de la rama de la producción nacional pues tal y como se

⁶² Ver párrafo 88 del Recurso de Ecuador. Folio 0567 del expediente.

⁶³ Ver Oficio de Colombia, página 5. Folio 779 del expediente.



menciona existen factores diferentes que impactaron negativamente en el mantenimiento de la industria azucarera en ese país.”⁶⁴

Comentarios del Perú

[123] El gobierno del Perú manifiesta lo siguiente respecto al indicador de empleo:

“Al respecto, cabe indicar que lo manifestados por Ecuador hace referencia a las variaciones en el número de empleados desde la etapa de cultivo de la caña hasta la producción de azúcar. Cabe precisar que en este procedimiento de investigación el producto similar investigado sólo es el azúcar clasificada en las subpartidas arancelarias (...); razón por la cual la referencia a indicadores correspondientes a otra etapa del proceso productivo para sustentar el indicador de empleo como negativo, distorsiona el análisis del indicador.”⁶⁵

Análisis de la SGCAN

[124] Según refiere el gobierno del Ecuador, la SGCAN no tomó en cuenta lo estipulado por Fenazucar respecto a la pérdida de empleo (directo e indirecto) evidenciado entre 2014 y 2017, pues supuestamente dicho indicador habría registrado una tendencia negativa al reducirse 5.6% entre tales años⁶⁶.

[125] En primer lugar, se debe señalar que el alegato de Fenazucar fue presentado por el Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0036 de fecha 23 de abril de 2018, por medio del cual se presentaba observaciones a los comentarios formulados por el gobierno de Colombia mediante Oficio N° DIE-066 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de fecha 3 de

⁶⁴ Ver Oficio de Colombia, página 5. Folio 779 del expediente.

⁶⁵ Ver párrafo 36 del Oficio de Perú. Folio 0789 del expediente.

⁶⁶ Si bien, el gobierno del Ecuador hace referencia al desempeño económico del ingenio Isabel María, en la Resolución recurrida la evaluación de los indicadores de la RPN recayó únicamente sobre cinco (5) empresas de los cuales se proporcionó información contable, encontrándose fuera de este grupo al ingenio antes mencionado. Por ello, carece de objeto efectuar algún tipo de análisis al respecto, considerando que no se hicieron constatación sobre el desempeño económico de dicha empresa.

Sin perjuicio de ello, contrariamente a lo alegado por el gobierno del Ecuador, que sostiene como un claro ejemplo del impacto de las importaciones es el cierre del ingenio Isabel María, se debe advertir que en el expediente se cuenta con una información distinta.

Así pues, el propio ingenio Isabel María, en una carta dirigida al Ministerio de Ganadería y Agricultura del Ecuador manifestó que dicho ingenio se veía afectado por el cambio climático, la baja productividad y los altos costos de producción, y que una manera de atenuar la caída de su producción y poder mantener su actividad productiva, era importando. Ello, se puede revisar en la nota a pie de página N° 81 de la Resolución recurrida:

“Es de dominio público que el sector azucarero es uno de los más afectados por el cambio climático, la inestabilidad del precio internacional factores que generan bajos rendimientos en fábrica debido a la variabilidad de la calidad de la materia prima, pérdida de competitividad por la reducción de márgenes y su impacto sobre la estructura de costos de la empresa, y los incrementos de los costos”.

(...)

Esto está directamente relacionado con la baja en el rendimiento de la caña de azúcar, como consecuencia de las lluvias que se extendieron hasta julio del 2015. Lo que también incidió en no poder iniciar la zafra en junio del 2015. Esta demora nos representó, sólo poder producir 16.500 sacos y no 50.235 sacos que a julio 31 del 2014, ya se habían producido (Caída del 67.2%).

(...)

La empresa La Familiar S.A., Ingenio Isabel María necesita realizar la importación de azúcar blanco para equiparar la pérdida de producción y poder mantener su actividad productiva a favor de nuestros trabajadores, proveedores, clientes y demás partes interesadas (...), para ello ha logrado establecer una alianza estratégica con la empresa ecuatoriana SugarLatam S.A. quien provee la operación y logística de la importación, además del financiamiento al Ingenio Isabel María.” [Énfasis añadido]



abril de 2018. Al respecto, dado que los comentarios del gobierno de Colombia no fueron materia de análisis por haber sido presentados de manera extemporánea, tampoco se evaluaron los comentarios de los Países Miembros respecto al Oficio N° DIE-066, tal como se precisa en la Resolución recurrida⁶⁷.

- [126] Sin perjuicio de lo anterior, se debe recalcar que en la Resolución recurrida se efectuó un análisis objetivo de la mano de obra empleada en la elaboración del producto que fue materia de investigación, el azúcar, evidenciándose que el mismo se incrementó 5.8% entre los años 2014 y 2017. Esta evaluación, no comprendió el análisis del empleo generado en el campo, el de cañicultores, pues la mano de obra empleada en el campo no necesariamente podría reflejar el desempeño económico del empleo de la RPN en la producción de azúcar, según la información expuesta en la Resolución recurrida:

“A modo informativo se debe indicar que el nivel de empleo en la producción de caña de azúcar (producto no objeto de investigación) registró un comportamiento opuesto, pues entre 2014 y 2017 experimentó una reducción progresiva, disminuyendo 12% entre tales años, (...)

*Según se desprende de la información que se consigna en las páginas web de los ingenios azucareros que conforman la RPN, el empleo de la mano de obra en la etapa de la producción de la caña de azúcar; es decir, del trabajo de los cañicultores en el campo, puede disminuir, por ejemplo, si las actividades de siembra o cosecha se hacen en forma mecánica y no manual. Ello tiene una incidencia importante en la cadena de producción de azúcar, pues efectuar por ejemplo las cosechas de forma mecanizada es más eficiente debido a que se reduce el tiempo de espera entre el corte de la caña y el traslado a la fábrica. (...)*⁶⁸

- [127] Así, incorporar al análisis del empleo de la RPN el componente del empleo en el campo, tal como lo sugiere Fenazucar, llevaría a efectuar un análisis no objetivo de la evolución de este indicador.
- [128] Por tanto, en atención a las consideraciones expuestas, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por el gobierno del Ecuador.

4.3.7. Perturbación a la RPN

- [129] En su recurso, el gobierno del Ecuador señala que la SGCAN “(...) debió analizar el motivo de la afectación de la mayoría de los indicadores de cómo demostró Ecuador, obedece al incremento de las importaciones originarias de Colombia”⁶⁹.
- [130] De igual forma, manifiesta que “(...) la SGCAN debería definir hasta qué punto considera la existencia de un ‘deterioro grave’ en las variables, en razón de que Ecuador demostró que la existencia de la perturbación en la rama de la producción nacional se dio por causa del incremento de las importaciones colombianas (...)”; y apoya esta conclusión resumiendo el análisis que efectúa dicho gobierno en su recurso respecto a cada uno de los indicadores de la RPN⁷⁰.

Comentarios del Perú

⁶⁷ Ver nota a pie de página N° 4 de la Resolución N° 2005 de la SGCAN. Folio 0495 del expediente.

⁶⁸ Ver nota a pie de página N° 115 de la Resolución N° 2005 de la SGCAN. Folio 0542 del expediente.

⁶⁹ Ver párrafo 90 del Recurso del Ecuador. Folio 0567 del expediente.

⁷⁰ Ver párrafo 91 del Recurso del Ecuador. Folio 0568 del expediente.

[131] El gobierno del Perú ha manifestado lo siguiente sobre la evaluación de la supuesta perturbación de la RPN:

“(...) [L]os supuestos indicadores de la que sustentan la perturbación no cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena ni tampoco con lo señalado por el TJCAN en el Proceso 4-AN-976, (...)”

En ese sentido, no se trata solo de verificar que algunos indicadores de la RPN son negativos para justificar que existe una perturbación, sino que se debe constatar que dichos indicadores presentan resultados negativos como consecuencia directa, inmediata y exclusiva de las importaciones del producto investigado; situación que no se configura en este procedimiento de investigación.”⁷¹

Análisis de la SGCAN

[132] Como se aprecia, el gobierno del Ecuador cuestiona dos aspectos respecto a la evaluación realizada sobre la supuesta perturbación a la RPN en la Resolución recurrida:

- (i) Según considera dicho gobierno, se debió analizar el motivo de la presunta afectación de la mayoría de los indicadores alegados por Ecuador, que según refieren, se explican por el incremento de las importaciones originarias de Colombia.
- (ii) La SGCAN debería definir hasta qué punto considera la existencia de un deterioro grave en los indicadores económicos.

[133] Respecto al punto (i), se debe reiterar que en el apartado referido a la “*Perturbación de la RPN*” el examen que debe efectuar la SGCAN recae en un análisis del desempeño de los indicadores económicos de la RPN, mas no en determinar los factores que explican su comportamiento, acción que debe adelantarse como parte del requisito “*Relación causal*”. En ese marco, y como ya se ha indicado previamente, la Resolución N° 2005 de la SGCAN en este aparte cumple con lo estipulado en la jurisprudencia del TJCAN al analizar el comportamiento que experimentaron durante el periodo 2014 – 2017 cada uno de los indicadores económicos presentados por el gobierno del Ecuador en su solicitud para la aplicación de una medida de salvaguardia, más no las implicancias que tienen las importaciones sobre el comportamiento de cada uno de tales indicadores, como lo sugiere dicho gobierno.

[134] Por tanto, en atención a las consideraciones expuestas, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por el gobierno del Ecuador.

[135] Respecto al punto (ii), relativo a definir hasta qué punto la SGCAN considera la existencia de un deterioro grave en los indicadores económicos en el marco del artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, se debe precisar que no existe un umbral que permita de manera abstracta determinar si algún indicador económico muestra signos de perturbación, sino que debe hacerse un análisis en cada caso.

⁷¹ Ver párrafos 41 y 42 del Oficio del Perú. Folios 0790 y 0791 del expediente.

- [136] El análisis que efectúa la SGECAN para determinar si existe o no perturbación se basa en lo establecido en la jurisprudencia del TJCAN, tal como se ha indicado en la Resolución recurrida:

“[S]egún se desprende del pronunciamiento del TJCAN antes citado, la determinación de la perturbación a la RPN no requiere que todos los factores económicos o financieros indicativos de deterioro (pérdida, disminución, efectos negativos) concurren individualmente, sino que, de la evaluación conjunta de todos ellos, se pueda apreciar un deterioro en la situación de la industria nacional (...).

Así, la evaluación conjunta de los indicadores es un criterio que ha venido empleado la SGECAN para determinar la perturbación de la RPN en los diversos procedimientos administrativos resueltos en el marco del artículo 97 del Acuerdo de Cartagena (...)

(...) Sobre el particular, el TJCAN en el Proceso N° 1-N-86 ha sido enfático en advertir que los mecanismos de salvaguardia de la Comunidad Andina sólo se invocan en caso de urgencia, pues constituye un remedio extremo para enfrentar perturbaciones graves – se entiende-, en la industria nacional de algún País Miembro. (...)⁷²

- [137] En el marco antes descrito, en la Resolución N° 2005 de la SGECAN se efectuó un análisis conjunto de todos los indicadores pertinentes que fueron alegados por el gobierno del Ecuador en su solicitud para la aplicación de medidas correctivas. Así, en dicho acto administrativo se efectuó la siguiente evaluación:

“[E]n el presente caso, durante el periodo 2014 – 2017 no todos los indicadores analizados se comportaron de manera negativa y los que lo hicieron, no presentaron caídas significativas. En este sentido, no se evidenció un deterioro grave de los indicadores de producción y precios ex fábrica. Asimismo, si bien se pudo observar una reducción en la participación de las ventas de la RPN en la parte final y más reciente del periodo de análisis (entre 2016 y 2017), se debe advertir que ello coincidió principalmente con la mayor cuota de mercado que registraron las ventas de otros productores locales. En contraste con lo anterior, se encontró que durante el periodo de análisis, se experimentó un aumento del empleo, la capacidad instalada permaneció prácticamente invariable y los inventarios se redujeron. Así, de una evaluación en conjunto de los indicadores antes referidos, puede concluirse que no se evidenció una perturbación sobre la RPN.”⁷³ [Énfasis añadido]

- [138] De esta manera, la SGECAN con base en los indicadores expuestos por el gobierno del Ecuador para determinar la perturbación a la RPN, ponderó la pertinencia de cada uno de ellos y realizó un análisis integral de dichos factores, determinando que no existían evidencias que demostraran la supuesta perturbación a la RPN durante el periodo 2014 – 2017⁷⁴.

⁷² Ver párrafos del [102] al [104] de la Resolución N° 2005 de la SGECAN. Folios 0522 y 0523 del expediente.

⁷³ Ver párrafo [172] de la Resolución N° 2005 de la SGECAN. Folio 0543 del expediente.

⁷⁴ Al respecto, se debe precisar que este método de análisis es una práctica usual que ha empleado la SGECAN en diversos procedimientos administrativos. Sobre el particular, se puede revisar lo manifestado en la Resolución N° 1671, de la SGECAN, por el cual se resuelve el Recurso de Reconsideración contra la Resolución N° 1647 presentados por los gobiernos de Colombia y Perú:



[139] Así, no es posible de manera general y abstracta definir un punto a partir del cual se configura un deterioro grave en los indicadores para determinar la perturbación como lo alude el gobierno del Ecuador, sino que dicha determinación se debe basar en un examen objetivo de todos los indicadores de la RPN en su conjunto, conforme a lo que establece la norma comunitaria y su jurisprudencia, a fin de determinar o no la perturbación sobre la rama.

[140] Por tanto, en atención a las consideraciones expuestas, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por el gobierno del Ecuador.

4.4. Sobre el alegato del Ecuador referido a que la SGCAN no ha verificado el origen de las importaciones causantes de la perturbación de la RPN

[141] En su recurso, el gobierno del Ecuador indica que la SGCAN omitió efectuar el análisis de causalidad que determina el artículo 97 de Acuerdo de Cartagena y su jurisprudencia. Sobre este asunto en particular, señala lo siguiente:

“Lo que el Gobierno de Ecuador considera improcedente por cuanto es obligación de la SGCAN, verificar la perturbación y al demostrar la existencia de esta, como la demostró Ecuador, (...) sin embargo, la SGCAN omitió este importante análisis y su argumentación carece de fundamentación jurídica y precisión técnica.

En virtud a lo establecido en el párrafo precedente, se toma como referencia lo manifestado por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina¹⁴, respecto de las obligaciones de la SGCAN: ‘[...] se observa que a ésta corresponde verificar la perturbación y el origen de las importaciones causantes de la misma (...), el órgano comunitario se encuentra sometido a la obligación prevista en el artículo 10 del Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General, según el cual, la providencia deberá mantener la debida proporción con los presupuestos de hecho y con los fines de la norma y cumplir los trámites, requisitos y formalidades necesarios para su validez y eficacia’. (lo subrayado es agregado).”⁷⁵ [Nota a pie de página omitida]

[142] En esa línea, también menciona lo siguiente:

“[E]s menester recordar la obligatoriedad de la SGCAN de pronunciarse respecto a los asuntos puestos a su consideración de una forma debidamente motivada conforme fue resuelto por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina¹⁵ ‘La motivación de los actos administrativos refleja las razones que inclinan al funcionario a pronunciarse en uno u otro sentido tomando como antecedente las normas legales y los hechos materiales o las situaciones fácticas que precedieron a la expedición de un acto. La motivación se contrae en definitiva a explicar el porqué del acto y la razón de ser de la Resolución o declaración, constituyendo por ello una formalidad sustancial cuya ausencia, insuficiencia, error o falsedad puede llevar a la nulidad del

(...) en el análisis de la perturbación de una rama de la producción nacional, es práctica en la Secretaría General analizar todos los factores que presente el País Miembro importador, en particular los mencionados en la definición de perturbación del Grupo de Expertos Gubernamentales sobre salvaguardias efectuada en junio de 1996, considerando que el comportamiento puede variar de factor a factor y de producto a producto. Luego del análisis integral de los factores, se puede tener una determinación del comportamiento de la rama de la producción nacional caso por caso”

⁷⁵ Ver párrafos 93 y 94 del Recurso del Ecuador. Folio 0568 del expediente.

acto. La plena correlación entre los argumentos esgrimidos por el administrador sobre el derecho y los hechos y la resolución adoptada frente a los efectos que el acto va a producir, constituirá la ecuación jurídica para hablar de una verdadera, necesaria, sustancial, inequívoca y concordante motivación.”⁷⁶ [Nota a pie de página omitida]

Comentarios de Colombia

[143] El gobierno de Colombia menciona que, “[a]l no haberse verificado la existencia de perturbación a la producción nacional, la SGCAN determinó que es innecesario un pronunciamiento de la existencia de un nexo causal entre las cantidades o condiciones de las importaciones y la perturbación a la producción nacional”⁷⁷.

Comentarios del Perú

[144] El gobierno del Perú manifiesta que, “(...) la información adicional presentada por el Gobierno de Ecuador no demuestra la existencia de perturbación que los ingenios estarían sufriendo por las importaciones”. Así, a juicio de dicho gobierno “(...) existen otros factores adicionales a tomar en consideración en el análisis de la industria como son: falta de investigación y nuevas tecnologías variaciones en la demanda del producto por modificaciones normativas, modificaciones en las parcelas de producción; entre otros”⁷⁸.

Análisis de la SGCAN

[145] De lo indicado previamente, se aprecia que el cuestionamiento del gobierno del Ecuador parte del supuesto que, además del incremento registrado en las importaciones, se evidenció también una perturbación a la RPN. En ese sentido, a criterio de dicho gobierno la SGCAN debió efectuar el análisis de causalidad correspondiente.

[146] En la Resolución recurrida se demostró que, en efecto, las importaciones de azúcar se incrementaron significativamente durante el periodo de análisis (2014 – 2017), en términos de valor y volumen. Sin embargo, a partir de un análisis conjunto de los indicadores económicos pertinentes de la RPN del producto investigado (azúcar), se determinó que dicha rama no experimentó una perturbación durante el periodo antes referido, tal como fue explicado en el párrafo [172] de la Resolución N° 2005 de la SGCAN, así como en el acápite 4.3. de esta Resolución, denominado “*Perturbación a la RPN*”.

[147] Sobre ese punto, debe recordarse la precisión del análisis que se efectuó en la Resolución recurrida respecto a los requisitos que deben cumplirse para la aplicación de una medida de salvaguardia:

“Con relación a los (...) requisitos para que opere una medida de salvaguardía, en el mismo proceso el Tribunal refrendó los siguientes requisitos ya identificados en el Proceso de Nulidad 4-AN-97 del 17 de agosto de 1998:

‘a. Importación de productos en determinadas cantidades o condiciones específicas.

⁷⁶ Ver párrafo 95 del Recurso del Ecuador. Folio 0569 del expediente.

⁷⁷ Ver Oficio DIE-114, página 4. Folio 0778 del expediente.

⁷⁸ Ver párrafo 44 del Oficio del Perú. Folio 0791 del expediente.



b. *Perturbación en la producción nacional.*

c. *Nexo de causalidad entre las importaciones y la perturbación’.*⁷⁹

- [148] En la Resolución N° 2005 de la SGCAN se constató un crecimiento significativo de las importaciones de azúcar durante el periodo 2014 – 2017 (primer requisito para que opere una salvaguardia). Sin embargo, no se determinó que sobre la RPN se haya generado alguna perturbación (segundo requisito para que opere una salvaguardia).
- [149] Por tal razón, al no haberse cumplido el segundo requisito para que opere una medida de salvaguardia, la SGCAN no procedió con la evaluación de la relación de causalidad entre el comportamiento de las importaciones y la supuesta perturbación a la RPN (tercer requisito para que opere una salvaguardia), tal como se ha procedido en otros actos administrativos⁸⁰.
- [150] Cabe resaltar que esta práctica administrativa no contraviene lo dispuesto en la norma comunitaria andina ni en su jurisprudencia, puesto que el pronunciamiento del TJCAN que cita el gobierno del Ecuador avala dicho proceder, al indicar que “(...) respecto de las obligaciones de la SGCAN: [...] se observa que a ésta corresponde verificar la perturbación y el origen de las importaciones causantes de la misma (...)”. En efecto, del pronunciamiento del Órgano jurisdiccional se desprende que en definitiva no resulta posible verificar el origen de las importaciones causantes de la perturbación, si previamente no se ha constatado dicha perturbación.
- [151] Por tanto, contrariamente a lo señalado por el gobierno del Ecuador, existieron argumentaciones fundadas, técnicas y jurídicas debidamente motivadas, que justificaron el hecho que la SGCAN no haya continuado con el análisis de causalidad en la Resolución N° 2005 de la SGCAN⁸¹.

⁷⁹ Ver párrafo [34] de la Resolución N° 2005 de la SGCAN. Folio 0503 del expediente.

⁸⁰ Esta práctica, de no evaluar la relación causal cuando previamente se ha constatado que no existe perturbación a la RPN, ha sido adoptada por la SGCAN en diversos procedimientos administrativos. A modo de ejemplo, pueden revisarse las siguientes resoluciones:

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

⁸¹ Como quiera que la SGCAN no encontró evidencias de la perturbación alegada por el gobierno del Ecuador que justificara la imposición de medidas correctivas sobre las importaciones andinas de azúcar, no resulta viable realizar un análisis de causalidad entre las importaciones y la supuesta perturbación y por tanto, no fue necesario efectuar un análisis de la medida correctiva provisionalmente aplicada. Dado que este extremo no formó parte de la investigación de base que dio lugar a la Resolución N° 2005 de la SGCAN, este Órgano Comunitario debe abstenerse de realizar consideraciones al respecto.



[152] Por tanto, en atención a las consideraciones expuestas, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por el gobierno del Ecuador.

5. **SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES SOLICITADAS POR EL GOBIERNO DE ECUADOR**

[153] En el apartado III del Recurso de Reconsideración, la República de Ecuador requirió lo siguiente:

“El artículo 41 de la Decisión 425 determina lo siguiente: ‘El ejercicio de un recurso no suspenderá la ejecución del acto impugnado, salvo disposición expresa en contrario. Sin embargo, de oficio o a petición del interesado, el Secretario General podrá disponer mediante auto la suspensión de los efectos del acto recurrido, mientras dure el procedimiento, cuando su ejecución pueda causar un perjuicio irreparable o de difícil reparación al interesado, no subsanable por la Resolución definitiva o si el recurso se fundamenta en la nulidad de pleno derecho del acto [...]’

En virtud de la citada norma del párrafo precedente, se solicita a la Secretaría General, la suspensión de los efectos del acto recurrido, sobre el argumento principal del ‘perjuicio irreparable o de difícil reparación al interesado’, que pueda causar a la rama de la producción nacional, sobre la ejecución del artículo 2 de la Resolución N° 2005 de la Secretaría General.”⁸²

[154] Al respecto, cabe mencionar que el artículo 41 de la Decisión 425 establece, como regla general, que la interposición del Recurso de Reconsideración no suspende los efectos de la Resolución. No obstante, el Secretario General puede disponer mediante auto, la suspensión de los efectos, a condición que:

- a) Que la ejecución de la resolución impugnada pueda causar perjuicio irreparable o de difícil reparación al interesado, no subsanable por Resolución definitiva; o
- b) Que el Recurso se fundamente en la nulidad de pleno derecho del acto.

[155] Asimismo, se debe tener presente que una medida de suspensión temporal del procedimiento tiene la naturaleza jurídica de una medida cautelar (aunque no toda medida cautelar consista en una suspensión temporal pues también hay otro tipo de medidas cautelares).

[156] En esa línea y de manera general, se indica que el dictado de este tipo de medidas es primariamente el resultado de una actividad discrecional de la autoridad, que evalúa la pertinencia de la medida cautelar según las circunstancias y necesidad del caso. Esta apreciación discrecional está expresamente reconocida en el artículo 41 de la Decisión 425 cuando dispone que “(...) de oficio o a petición del interesado, el Secretario General podrá disponer mediante auto la suspensión de los efectos del acto recurrido, mientras dure el procedimiento (...)” [Énfasis agregado]

⁸² Párrafos 30 y 31 del Recurso de Reconsideración interpuesto por la República del Ecuador.



- [157] Se trata además de medidas excepcionales que como tales requieren considerarse bajo circunstancias extraordinarias, de lo que se deriva su aplicación restringida. Dicha excepcionalidad está reconocida en el ordenamiento jurídico comunitario cuando éste sanciona, en el encabezado del precitado artículo, que en principio “*El ejercicio de un recurso no suspenderá la ejecución del acto impugnado, salvo disposición expresa en contrario.*”. Se tiene presente, por lo tanto, que es de interés general que las Resoluciones que emita la Secretaría General sean efectivas y sólo por excepción se suspendan.
- [158] En ese sentido, la previsión de una eventual suspensión se configura como una medida provisional de carácter excepcional y de aplicación restringida, dado el interés general en la efectividad de las Resoluciones de la Secretaría General.
- [159] Sobre el particular, en el presente caso dado que mediante la presente resolución ya se está emitiendo un pronunciamiento definitivo por parte de la Secretaría General respecto del Recurso de Reconsideración interpuesto por el gobierno del Ecuador, debe declararse que carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los aspectos referidos a la suspensión de los efectos del acto recurrido.
- [160] Sin perjuicio de lo antes mencionado, cabe indicar que de la revisión de la solicitud de suspensión, se ha verificado que en relación al requisito referido a que la ejecución de la resolución impugnada pueda causar perjuicio irreparable o de difícil reparación, la República del Ecuador ha manifestado lo siguiente:

“(...) basta con demostrar razonablemente que existe una real posibilidad de daño irreparable o de difícil reparación que afectaría a la rama de la producción nacional de azúcar para que la Secretaría General considere que es procedente disponer mediante auto, la suspensión de los efectos del acto recurrido, esto es la Resolución N° 2005 mientras dure y concluya el Recurso de Reconsideración planteado.

Las medidas de salvaguardia son consideradas como medidas de urgencia o emergencia, adoptadas cuando las importaciones causan un daño o amenazan con causar un daño a una industria en particular, aspecto que le obliga a solicitar protección ante la excesiva competencia que general esas importaciones. (...)

El no continuar con la medida de salvaguardia a las importaciones de azúcar, causaría un perjuicio calificado como irreparable o de difícil reparación a esta rama de la producción nacional; algunas empresas podrían quebrar, lo cual no garantiza el derecho al empleo de miles de familias, ecuatorianas, perjuicio que aun así no sería subsanable por la resolución definitiva. Por lo que, se deja por sentado que Ecuador al solicitar este Recurso de Reconsideración, cumple con los requisitos formales para que la SGCAN pueda disponer mediante auto la suspensión de los efectos consagrados en el artículo 2 de la citada Resolución N° 2005.”⁸³ [Énfasis agregado]

- [161] En relación a ello, el gobierno de Colombia refiere que:

⁸³ Párrafos 36 y 37 del Recurso de Reconsideración interpuesto por la República del Ecuador.



“Ecuador basa su solicitud [de suspensión] en el argumento de perjuicio irreparable o de difícil reparación al interesado de que trata el artículo 41 de la Decisión 425. En relación con esta petición se debe tener presente, de una parte, que, para sustentar tal solicitud, se están aportando de manera extemporánea las declaraciones de impuesto a la renta atrás mencionadas, y de otra, que la propia SGCAN demostró en la Resolución 2005 de 2018, que no existe una perturbación a la producción nacional en el tema del azúcar ecuatoriano, lo cual lleva a concluir que con mayor razón no existe perjuicio irreparable o de difícil reparación.”

[162] Por su parte, el gobierno de Perú ha manifestado lo siguiente:

“(…), la suspensión de los efectos de la Resolución impugnada mientras se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto constituye una medida excepcional que requiere la concurrencia de determinados requisitos (verosimilitud del derecho y peligro en la demora bajo el marco jurídico comunitario). A partir de ello, se deriva la aplicación restringida de dicha medida cautelar, tal como se encuentra previsto en el artículo 41 de la Decisión 425 que establece como regla general que ‘El ejercicio de un recurso no suspenderá la ejecución del acto impugnado, salvo disposición expresa en contrario’. En el presente caso, Ecuador no ha cumplido con acreditar fehacientemente el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la medida cautelar solicitada que corroboren la urgencia de decretar la suspensión de los efectos de la Resolución recurrida.”

[163] Ahora bien, esta Secretaría General considera que la República del Ecuador no ha acreditado cómo el no suspender los efectos de la resolución recurrida generaría un perjuicio de difícil reparación que no se podría subsanar, si fuese el caso, en la resolución que resuelva el Recurso de Reconsideración, por cuanto no se advierte de la información proporcionada que “algunas” empresas “podrían” quebrar. Debe tenerse en cuenta además que la República del Ecuador no hace referencia a un perjuicio concreto y verificable.

[164] Adicionalmente, los argumentos señalados para sustentar su petición de medida cautelar no cumplen con los requisitos *sine qua non* aceptados por la doctrina, a saber: el *fumus boni iuris* (apariencia de buen derecho o verosimilitud prima facie del derecho), *periculum in mora* (peligro en la demora por la eventual irreversibilidad de los efectos dimanantes de la situación que se desea revertir). El artículo 41 de la Decisión 425 no requiere expresamente estos requisitos, sin embargo, por ser ínsitos a la racionalidad de una medida cautelar, han sido requeridos sistemáticamente por la Secretaría General en su casuística, así como por el Tribunal Andino en su jurisprudencia, por ser principios generales comunes a los derechos nacionales de los Países Miembros y por ende, fuente del derecho comunitario, que acude en complemento a lo señalado en el precitado artículo⁸⁴.

⁸⁴ La ley comunitaria faculta a la Secretaría General a actuar con arreglo a las fuentes supletorias del derecho de la integración y del derecho administrativo. En este sentido, el artículo 4 de la Decisión 425 dispone que *“La Secretaría General no podrá dejar de resolver, por deficiencia de las normas, un asunto que corresponda a sus competencias y le sea sometido. En este caso, deberá acudir a las fuentes supletorias del Derecho de la integración y del Derecho administrativo, en cuanto estas últimas resulten aplicables.”*



[165] Finalmente, cabe mencionar que la República del Ecuador no ha sustentado su petición de suspensión por causales de nulidad de pleno derecho del acto. En tal sentido, el gobierno del Ecuador no cumplió con las condiciones antes expuestas, por lo tanto, no hubiera correspondido declarar procedente la solicitud de suspensión de los efectos de la resolución recurrida.

[166] En función de lo expuesto, y en uso de la atribución prevista en la Decisión 425, Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General;

RESUELVE:

Artículo 1.- Declarar infundado el Recurso de Reconsideración interpuesto por el gobierno del Ecuador contra la Resolución N° 2005 de la SGCAN, por los argumentos expuestos en la presente Resolución y confirmarla en todos sus extremos.

Artículo 2.- Carece de objeto pronunciarse sobre la solicitud de suspensión de la Resolución N° 2005 de la SGCAN, por los argumentos expuestos en la presente Resolución.

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

Dada en la ciudad de Lima, Perú, a los veintitrés días del mes de julio del año dos mil dieciocho.

Luz Marina Monroy Acevedo
Secretaria General a.i.