



### SUMARIO

#### SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA

	Pág.
<b>RESOLUCION 1704</b> Auto por el cual se declara procedente la solicitud de suspensión temporal de los efectos la Resolución N° 1695 de la Secretaría General de la Comunidad Andina, presentada por la República del Ecuador. ....	1

#### RESOLUCION N° 1704

**Auto por el cual se declara procedente la solicitud de suspensión temporal de los efectos la Resolución N° 1695 de la Secretaría General de la Comunidad Andina, presentada por la República del Ecuador.**

LA SECRETARIA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA

VISTOS: El 30 literal a) del Acuerdo de Cartagena; el artículo 41 de la Decisión 425 – Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General de la Comunidad Andina; y, la Resolución 1695 de la Secretaría General -Calificación como restricción al comercio de las medidas aplicadas por el Gobierno de Ecuador mediante la Resolución 116 del COMEX.

CONSIDERANDO: Que, el 09 de junio de 2014 fue publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 2344, la Resolución 1695 de la Secretaría General de la Comunidad Andina, calificando como restricción al comercio intrasubregional, según lo dispuesto por el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, la Resolución 116 del 2013 emitida por el Comité de Comercio Exterior (COMEX) de la República del Ecuador.

Que, el 13 de junio de 2014, la República del Ecuador, mediante Oficio N° 017/GVNIDC/2014-O solicitó a la Secretaría General, al amparo de lo establecido en el segundo párrafo del artículo 41 de la Decisión 425 “Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría general”, la suspensión de los efectos de la Resolución 1695, sobre la calificación como restricción al comercio de las medidas aplicadas por el Ecuador mediante la Resolución 116 del COMEX. Así manifiesta que “...*la aplicación de la Resolución 1695 puede causar un perjuicio de difícil reparación para la República del Ecuador ya que provocaría que ingresen al país productos que no cumplen con la [sic] estándares de calidad y seguridad establecidos en los reglamentos técnicos ecuatorianos, al no poderse realizar la verificación en aduana, causando un grave menoscabo a la salud y la vida de los ecuatorianos, lo cual no sería subsanable con la resolución que emita la Secretaría en el recurso de reconsideración, por lo que, a través de la suspensión de los efectos, la Secretaría General permitiría precautelar los derechos de la población ecuatoriana.*”;



Que mediante Oficio N° SG/E/995/2014 de fecha 24 de junio de 2014 la Secretaría General acuso recibo de dicho escrito e informa que ha considerado y aceptado dicha solicitud, hasta en tanto se emita la “resolución definitiva” dando cumplimiento a lo establecido por el artículo 41 de la referida Decisión 425 y garantizando, de esta forma, el debido proceso. Ello fue comunicado a los demás Países Miembros mediante Oficio SG/E/996/2014 de la misma fecha.

Que, mediante Oficio N° SG/E/1021/2014 de fecha 27 de junio de 2014, la Secretaría General comunica al señor Ministro de Comercio Exterior de la República del Ecuador que el Oficio N° SG/E/995/2014 fue dejado sin efecto, lo que fue puesto en conocimiento de los demás Países Miembros mediante el Oficio circular N° SG/E/1022/2014 de la misma fecha.

Que mediante Oficio N° SG/E/1060/2014 de 2 de julio de 2014 se informó a la República del Ecuador que, en sustitución del señalado Oficio N° SG/E/995/2014 de 24 de junio de 2014 y en atención a lo señalado en la Decisión 425, en especial, sus artículos 5, 10, 15 y el Capítulo II relativo al Recurso de Reconsideración que contiene el artículo 41; se dispuso incorporar el Oficio N° 017/GVNIDC/2014-O al expediente del caso, a fin de tenerlo presente en el marco del recurso de reconsideración y fundamentos de hecho y de derecho que presentará ese honorable País Miembro.

Que mediante el oficio N° MCE-VNIDC-2014-0161-O recibido en la Secretaría General el 3 de julio de 2014, la República del Ecuador presenta el correspondiente Recurso de Reconsideración, en el cual relación al extremo relativo al pedido de suspensión de los efectos de la Resolución N° 1695 de la Secretaría General, manifiesta que se ratifica en los términos del precitado Oficio N° 017 y agrega que:

*“El Ecuador cuenta con una estructura jurídica vigente desde el año 1998 dirigida a controlar el cumplimiento de mínimas condiciones de calidad de los productos que ingresan al Ecuador. Estructura que tiene como fin proteger la salud de los ciudadanos ecuatorianos respecto de los productos que ingresan al mercado a través de la presentación del “Formulario INEN 1”, actualmente denominado “Certificado de Reconocimiento”, para de esa manera asegurar que los productos importados cumplan con los reglamentos técnicos de carácter obligatorio en el Ecuador.*

*En consecuencia, de desarticular dicha estructura a través de la implementación de la Resolución 1695 de la CAN, el Ecuador estaría comprometiendo gravemente la salud de sus habitantes ya que se permitiría el ingreso de todo tipo de productos sin tener certeza de que se cumplen con los reglamentos técnicos específicos para cada caso. En virtud de lo cual, de ingresar mercancías no amparadas en un procedimiento legítimamente instaurado por el Ecuador, se estaría propulsando un daño de difícil reparación al país, y sobre todo, se estaría creando una situación incertidumbre de una magnitud sin precedentes, puesto que, por un lado, los agentes económicos no tendrían claridad respecto de las reglas de calidad que tienen que cumplir, y por el otro lado, no se podría garantizar de manera real el derecho a consumir productos de calidad que no afecten la salud de los habitantes ecuatorianos.”*

Que, la República del Ecuador alega adicionalmente, en dicho escrito, que como quiera que la protección de la salud es un derecho humano fundamental, de acuerdo con su Constitución Política, el gobierno ecuatoriano está obligado a reconocerlo, protegerlo y garantizar a los ciudadanos ecuatorianos el derecho a una calidad de vida adecuada. En tal sentido, de inhibirse el Ecuador de requerir el certificado de reconocimiento, ello implicaría incumplir dicho derecho constitucional, acarreando un alto costo a la salud pública, además de los potencialmente perniciosos efectos en la salud pública y seguridad de los habitantes del Ecuador al consumir productos sin ningún tipo de



verificación previa del cumplimiento de los reglamentos y normas técnicas legítimamente adoptadas por el Ecuador.

Que, finalmente manifiesta que, la protección de la vida y la salud de las personas es un derecho universal recogido en el artículo 73, literal d) del Acuerdo de Cartagena y el artículo XX literal b) del GATT, por lo que desconocer estas normas fundamentales trasgrediría un derecho legítimo del Ecuador de exigir bienes de óptima calidad que no tengan afectaciones en la salud de los ciudadanos ecuatorianos. Concluye de este modo el recurrente que *“(...) la República del Ecuador reitera su solicitud presentada el pasado 13 de junio de 2014, mediante comunicación N° 017/GVNIDC-2014-O, de suspensión de los efectos del acto recurrido sobre el elemento esencial de “daño de difícil reparación” resultante de la imperante incertidumbre y falta de seguridad que causaría al Ecuador la implementación de la Resolución 1695 de la SGCAN, a través de la cual se calificó como restricción al comercio a la Resolución 116 del COMEX”.*

Que, el 07 de julio de 2014 fue publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, la Resolución N° 1701 de la Secretaría General admitiendo a trámite el recurso de reconsideración interpuesto por la República de Ecuador, disponiendo que, con respecto al pedido de suspensión de los efectos de la Resolución 1695, este extremo debe ser analizado por cuerda separada, dentro de un plazo compatible con la urgencia del caso en virtud a los principios generales que guían los procedimientos ante la Secretaría General.

Que con fecha 10 de julio de 2014, la Secretaría General, mediante Oficios N° SG/E/1083/2014 y N° SG/E/1085/2014 dirigido a los Ministros de Comercio Exterior y de Relaciones Exteriores de la República del Ecuador, así como al Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE) y al Instituto Ecuatoriano de Normalización (INEN), dispuso, en ejercicio de sus atribuciones, en el marco del procedimiento de Reconsideración de la Resolución N° 1701, de conformidad con lo que dispone el artículo 27 de la Decisión 425 y, por convenir a la mejor consideración de la suspensión solicitada, disponer la visita a las instalaciones del SENAE y del INEN de personal de la Secretaría General y asimismo convocar a los funcionarios que designe dicho gobierno, a una reunión informativa que, sin prejuzgar sobre los méritos de la petición presentada, permitiera a la Secretaría General entender de manera cabal, los extremos de la misma.

Que la reunión con el INEN tuvo lugar en sus instalaciones en la ciudad de Quito, el 15 de julio de 2014, la reunión con el SENAE se realizó el 16 de julio de 2014 en sus instalaciones en la ciudad de Guayaquil y la reunión con los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior, se realizó mediante videoconferencia, el día 17 de julio de 2014.

Que la reunión con el INEN tuvo como objetivo conocer el trámite de la expedición y verificación del “certificado de reconocimiento”, el cual le fue explicado en detalle, mostrándose el funcionamiento del aplicativo informático bajo el cual se administra el sistema ecuatoriano de control de la calidad a cargo de esa institución.

Que en dicha visita se apreció que el procedimiento para otorgar o negar un certificado de reconocimiento es el mismo que existía en el Ecuador antes de la dación de la Resolución 116, radicando la diferencia en el hecho de que antes de la interconexión del INEN con la Ventanilla Única Ecuatoriana (VUE) que administra el SENAE, la verificación de la veracidad de los certificados de calidad se hacía de manera física-documental a través del denominado Formulario INEN 1, requiriéndose primero la compra, llenado y presentación de dicho formulario y su validación posterior en las oficinas de dicha entidad y de manera previa al embarque de la mercadería; en tanto que a partir de enero de 2013, dicho control pasó a ser informatizado, de tal suerte que el



operador de comercio exterior puede ingresar a la VUE en cualquier momento y hasta antes de la nacionalización de la mercadería, presentando a través de ella el certificado de conformidad expedido por el órgano de evaluación de la conformidad, el cual de coincidir con los datos de los que dispone el INEN, es validado en línea por este organismo, a través de la dación de un código numérico (certificado de reconocimiento) que luego es ingresado por el propio operador en su Declaración Única Aduanera, en el mismo acto.

Que se apreció, asimismo, que existe en el aplicativo informático un menú de documentos que debe presentar el operador de comercio, a saber: factura, informe de ensayo del producto o certificado de conformidad del cumplimiento del reglamento técnico, acreditación o reconocimiento del organismo de acreditación ecuatoriano y documentos adicionales, siendo que existe una ventana específica para la Decisión 506/acuerdos de reconocimiento mutuo, dentro de la cual sólo se requiere la presentación de la factura y del certificado de conformidad.

Que, según manifiesta el INEN, el cambio tecnológico realizado ha permitido reducir de manera significativa los tiempos de atención al usuario (de manera inmediata y hasta 2 días promedio si el sistema arroja observaciones) el porcentaje de rechazo de las solicitudes (según indica el INEN la tasa de aprobación sería del orden del 90% a 95%) y optimizar la verificación documental, reduciendo los casos de fraude documental y de corrupción.

Que acorde con lo que señala dicho organismo, la suspensión de la Resolución 116 implicaría el desmonte de la posibilidad de que el INEN pueda realizar un control efectivo de la veracidad de la documentación presentada por el operador de comercio en el primer punto de ingreso al país, generándose de esta manera un debilitamiento importante del sistema de control del cumplimiento de los reglamentos técnicos de los productos que ingresan al Ecuador ya que en la alternativa, sería menester regresar al cotejo manual de documentos y efectuar controles aleatorios en el mercado (control en percha), lo que resulta menos eficiente.

Que la visita efectuada a las instalaciones del SENA E tuvo como objetivo conocer el funcionamiento de la VUE y en particular, el trámite en aduana del certificado de reconocimiento. Se pudo verificar que la participación aduanera se limita en este caso a asociar de manera informatizada la validación requerida por el INEN a una subpartida arancelaria específica (según Reglamento Técnico) en el aplicativo informático de la VUE, no visualizándose desde allí el trámite de verificación del INEN antes descrito. Es de señalar que dicha asociación no distingue el tratamiento por origen de la mercancía. De esta suerte, sólo aparece en la VUE el listado de mercancías de importación restringida y la indicación de los casos en que requiere certificado de reconocimiento, con el vínculo correspondiente para la interconexión con el INEN a efectos de obtener el código de certificación (certificado de reconocimiento) que luego se requerirá para la DUA. El SENA E, por lo tanto no autoriza documentos sino que requiere el código numérico o (certificado de reconocimiento) expedido por el INEN, como condición para numerar la declaración aduanera, exigencia que es similar para otros documentos de control previo de importación requeridos por las otras 18 entidades asociadas a la VUE.

Que acorde con lo que manifiesta el SENA E, la digitalización de los documentos de comercio exterior y la puesta en funcionamiento de la VUE ha permitido avanzar hacia un aforo de tipo automático y reducir los tiempos de nacionalización a un promedio de 0.98 días, siendo que los tiempos de despacho de enero de 2013 a la fecha se habrían reducido de 15 a aproximadamente 5 días promedio, en tanto que los niveles de satisfacción del usuario se habrían incrementado ubicándose en el orden del 80%.



Que en la videoconferencia efectuada, el gobierno del Ecuador, aclarando y puntualizando lo señalado en sus escritos antes referidos, insistió en el hecho de que la validación de los certificados no constituye una práctica nueva recién creada con la Resolución 116, sino que existía desde antes bajo la denominación Formulario INEN 1 notificado al Sistema de Información de Notificación y Reglamentación Técnica de la Comunidad Andina (SIRT) en el año 2009 que luego pasó a denominarse “certificado de reconocimiento”; siendo que la diferencia con el tiempo presente es el paso de una verificación física a una verificación informatizada, el incremento de la nómina de productos sujetos a control de calidad y el hecho de que las autoridades ecuatorianas ahora exijan al operador de comercio no sólo el cumplimiento, sino la demostración de dicho cumplimiento.

Que acorde con lo que manifiesta dicho gobierno, la verificación de la veracidad de los certificados que realiza el INEN a través de la VUE consiste únicamente en comprobar que el documento digitalizado a través de la ventanilla es en efecto un certificado de conformidad válido y emitido, en el caso de los países andinos, por el organismo de evaluación de la conformidad acreditado o reconocido que consta en la lista publicada por la Secretaría General en su página web.

Que según señala el Ecuador, una suspensión de los efectos de la Resolución 116 implicaría dejar a las autoridades ecuatorianas sin la posibilidad jurídica de que puedan controlar el cumplimiento de los procedimientos y admitir productos que no necesariamente cumplan con la calidad requerida. Esto es, implicaría poner en riesgo la potestad de vigilancia administrativa de sus autoridades ya que no habría forma de realizar la verificación si se elimina el código (certificado de reconocimiento) y se pondría en riesgo los objetivos legítimos que el sistema de control de la calidad persigue.

Que asimismo, ello sería inconveniente para el operador de comercio quien mediante el sistema informatizado puede anticipar cualquier dificultad con la documentación que presente y subsanar a tiempo, hasta antes de la nacionalización, cualquier omisión sin arriesgarse a perder su mercadería una vez ésta hubiera arribado a puerto.

Que el literal a) del artículo 30 del Acuerdo de Cartagena impone a la Secretaría General la obligación de velar por la aplicación de ese Acuerdo y por el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina;

Que el artículo 41 de la Decisión 425 dispone que:

*“Artículo 41.- 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. Cuando sea necesario y se trate de personas naturales o jurídicas, el Secretario General podrá imponer en el mismo auto a la parte solicitante la presentación de una caución, como condición para la suspensión del acto.”*

Que como se colige de lo señalado en dicho artículo, como regla general, la interposición del recurso de reconsideración no suspende los efectos de la resolución impugnada, en este caso, la Resolución 1695. No obstante, el Secretario General puede



disponer mediante auto, la suspensión de los efectos, en tanto se resuelve la reconsideración, a condición que se cumplan tres requisitos, a saber:

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

Que corresponde analizar si los alegatos presentados por la República del Ecuador demuestran la concurrencia de los tres requisitos que dispone el segundo párrafo del artículo 41 de la Decisión 425 para hacer procedente el pedido de suspensión. En dicho análisis será menester considerar tanto los elementos de juicio aportados por la parte ecuatoriana según el relato de antecedentes precedente, como lo señalado en el artículo 42 de la Decisión 425; teniendo en cuenta que el objetivo del presente análisis es identificar si el desmonte del mecanismo del certificado de reconocimiento de que trata la Resolución 116 ordenada por la Resolución 1695, pudiera producir un daño irreparable o de difícil reparación a la parte ecuatoriana, que no sea subsanable por la Resolución definitiva de esta Secretaría General.

Que asimismo dicho análisis debe tener presente que toda medida cautelar, además de poder ser incluso decretada *inaudita parte*, con la discrecionalidad que se considere, conforme a las circunstancias del caso y con carácter de provisionalidad, temporalidad, mutabilidad, revocabilidad y flexibilidad; es un instrumento destinado a garantizar que lo resuelto en el procedimiento principal sea satisfecho en su integridad, por lo que, de acuerdo a la doctrina clásica, existen tres presupuestos a considerar para su otorgamiento, a saber: la verosimilitud *prima facie* del derecho, el peligro en la demora, y la contracautela (este último en los casos previstos por el derecho comunitario andino), debiendo la decisión cautelar ser adecuada (medio-fin) y proporcional cuantitativa y cualitativamente a la pretensión principal.

Que la previsión de una eventual suspensión se configura como una medida provisional de carácter excepcional y de aplicación restrictiva, dado el interés general en la efectividad de las resoluciones de la Secretaría General.

**a) Sobre el que la ejecución de la resolución impugnada pueda causar perjuicio irreparable o de difícil reparación:**

El segundo párrafo del artículo 41 de la Decisión 425 requiere la generación no de simple perjuicio sino de perjuicio calificado como de irreparable o de difícil reparación. El concepto de perjuicio puede estar referido a condiciones patrimoniales o extrapatrimoniales. La posibilidad de reparación se refiere a la posibilidad de reponer el estado de situación pre-existente de declararse fundada, fundada en parte o infundada la reconsideración o de compensarlo de otro modo.

Ahora bien, tal como lo reconocen todos los sistemas de comercio internacional, es un derecho de los países, verificar y controlar la veracidad del bagaje documental que les presenten los operadores de comercio exterior, en tanto la forma como se efectúe dicha verificación no represente, en sí misma, una restricción injustificada al comercio o un incumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable (en este caso, el ordenamiento jurídico comunitario).

Como quiera que esto último habrá de ser materia de la resolución de fondo del recurso de reconsideración, a los efectos de la suspensión solicitada corresponde reconocer que



la suspensión del certificado de reconocimiento implicaría el cese temporal del control documentario electrónico a cargo del INEN en el primer punto de ingreso al país con la consiguiente pérdida de data, o bien, el recurso a mecanismos de control de la calidad a través del cotejo manual o expost en puntos de venta en el mercado, eventualmente más onerosos, tanto para el operador de comercio exterior como para la autoridad ecuatoriana, teniendo presente que los certificados de reconocimiento del INEN representan el 72%, del universo de documentos de control previo de la VUE.

Dadas las características del aplicativo informático, la suspensión del certificado de reconocimiento para las mercancías originarias de la subregión acarrearía también la suspensión del control informatizado para las importaciones procedentes de terceros países.

La ausencia del mecanismo de verificación instaurado podría además contribuir a incrementar, durante el lapso que dure la suspensión, el riesgo de corrupción así como de ingreso de productos defectuosos al amparo de documentación falsa o fraudulenta que no pudo ser verificada con el consiguiente daño al consumidor ecuatoriano, lo que constituiría un perjuicio de difícil o imposible reparación.

Tales eventuales perjuicios que *prima facie* podrían presentarse entre la aplicación de la Resolución 1695 y la emisión de la resolución definitiva que resuelva el recurso de reconsideración, han sido expuestos razonadamente por la parte ecuatoriana, habiéndose comprobado que los mismos no obedecen al mero alegato, al juicio especulativo o hipotético del proponente o a un simple temor de éste, sino que constituyen perjuicios posibles.

***b) Sobre el que dicho perjuicio calificado se cause al interesado***

El presente requisito requiere la concurrencia del perjuicio calificado conforme al acápite anterior, la identificación del interesado y la existencia de nexo causal entre ellos. De esta suerte no basta el alegato de un interés difuso y abstracto, sino que debe ser concreto y verificable.

Existiendo la posibilidad de un perjuicio calificado conforme a lo señalado en el acápite anterior, los alegatos presentados por la parte ecuatoriana permiten identificar a los eventuales perjudicados. Así, como perjudicados directos estaría la propia administración pública ecuatoriana (en particular, el INEN) al generarse una disrupción de sus sistemas operativos de control y los operadores de comercio exterior que pudieran verse sujetos al establecimiento de prácticas ad-hoc que no les permitirían la predictibilidad necesaria para sus operaciones de comercio y al incremento de costos en tiempos de espera y trámites.

Como perjudicado mediato puede identificarse al consumidor ecuatoriano en los casos en los que no se pudiese controlar el ingreso de productos de calidad deficiente que supongan riesgo para su salud o seguridad.

***c) Sobre el que dicho perjuicio no sea subsanable por la Resolución definitiva o se fundamente en la nulidad de pleno derecho del acto***

Se estima que de concretarse los eventuales perjuicios identificados, éstos una vez generados, no podrían ser remediados por la Resolución definitiva ya que dicha circunstancia escapa a los alcances de la facultad resolutoria de la Secretaría General.



---

Que de acuerdo a lo expuesto se configura la verosimilitud *prima facie* tanto del derecho del recurrente como del eventual peligro de esperar a la resolución final que decida sobre el recurso de reconsideración presentado, no siendo aplicable en este caso el dictado de contracautela por no requerirlo así el ordenamiento jurídico comunitario;

**RESUELVE:**

**ARTICULO UNICO-** Declarar procedente la solicitud de suspensión de los efectos de la Resolución 1695 de la Secretaría General de la Comunidad Andina de fecha 09 de junio de 2014 publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 2344, en tanto se emite la resolución definitiva que resuelva el recurso de reconsideración presentado por la República del Ecuador.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17 de la Decisión 425, comuníquese a los Países Miembros la presente Resolución, que entrará en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena.

Dada en la ciudad de Lima, Perú, a los 21 días del mes de julio del año dos mil catorce.

Pablo Guzmán Laugier  
**Secretario General**