

RESOLUCIÓN N° 2476

Resuelve el recurso de reconsideración interpuesto por la República de Colombia contra la Resolución N° 2453 de 2024 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; y,

CONSIDERANDO:

1. ANTECEDENTES

- [1] El 28 de noviembre de 2024, se publicó en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 5588 la Resolución 2453 del 28 de noviembre de 2024 de la Secretaría General de la Comunidad Andina (en adelante, SGCAN), mediante la cual se denegó la solicitud de la República de Colombia para la aplicación de medidas correctivas establecidas en el Decreto 948 del 30 de julio de 2024, “Por el cual se adopta una medida de salvaguardia”, publicado en el Diario Oficial 52.833 del 30 de julio de 2024 (en adelante, Decreto 948), a las importaciones de cebolla de bulbo rojo clasificada en la subpartida arancelaria 0703.10.00.10, originarias de los demás Países Miembros de la Comunidad Andina, invocando lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena.
- [2] En consecuencia, a través de la Resolución 2453, se ordenó la suspensión de las medidas correctivas aplicadas mediante el Decreto 948 y, así mismo, se solicitó a la República de Colombia que, a través de sus autoridades nacionales competentes, de ser el caso, ordene la devolución de los montos que hubiesen sido cobrados durante la aplicación provisional de las medidas correctivas.
- [3] El 13 de enero de 2025, mediante oficio No. 2-2025-000515, la República de Colombia, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (en adelante, MINCIT), con fundamento en el artículo 37 de la Decisión 425, interpuso Recurso de Reconsideración contra la Resolución 2453. En dicho recurso, solicitó la suspensión de la ejecución del acto impugnado, alegando que el mismo “*puede causar un perjuicio irreparable o de difícil reparación a la República de Colombia, no subsanable con la Resolución definitiva*”¹.
- [4] El 17 de enero de 2025, la SGCAN, mediante comunicación SG/E/DGCOM/45/2025, admitió a trámite el Recurso de Reconsideración interpuesto por la República de Colombia, al encontrar acreditados los requisitos previstos en los artículos 2, 37, 39, 44 y 45 de la Decisión 425.

¹ Expediente DGCOM/SG/001/2024. Recurso de Reconsideración presentado por la República de Colombia. p. 14.

- [5] Cabe señalar que la solicitud de suspensión de los efectos del acto impugnado, con fundamento en el artículo 41 de la Decisión 425, fue desestimada por la SGCAN mediante comunicación SG/E/DGCOM/45/2025 del 17 de febrero de 2025, al considerarse que:

“(...) la República de Colombia solicita la suspensión de los efectos de la Resolución recurrida bajo el supuesto que la ejecución de la Resolución impugnada puede causar un perjuicio irreparable o de difícil reparación, corresponde evaluar si se cumplen las condiciones antes indicadas, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 41 de la Decisión 425.

Al respecto del Recurso de Reconsideración que presentó la República de Colombia, se advierte que solo se limitó a indicar un supuesto perjuicio económico de difícil reparación de los productores colombianos de cebolla de bulbo rojo, sin justificación mayor o aporte de elementos que acrediten tal afirmación; en ese sentido, la Secretaria General no cuenta con los elementos necesarios para evaluar si se cumple con las condiciones establecidas en el artículo 41 de la Decisión 425; en consecuencia, corresponde desestimar la solicitud de suspensión de los efectos de la Resolución recurrida.”

- [6] El 30 de enero de 2025, la República del Perú, mediante oficio N° 012- 2025 - MINCETUR/VMCE/DGNCI, y la República del Ecuador, mediante oficio N° MPCEIP-VCE-2025-0020-O, respectivamente, presentaron comentarios al Recurso de Reconsideración interpuesto por la República de Colombia contra la Resolución 2453.
- [7] El 6 de febrero de 2025, mediante comunicación SG/E/DGCOM/173/2025, conforme a lo dispuesto en el artículo 44 de la Decisión 425, la SGCAN comunicó a los Países Miembros la decisión de extender el plazo por quince (15) días adicionales con el propósito de resolver el Recurso de Reconsideración, debido a la necesidad de mayor tiempo para resolver el asunto para procesar toda la información recolectada durante la investigación.
- [8] Habiéndose agotado el trámite procedimental conforme lo establece la normatividad comunitaria andina, y dentro del plazo previsto en el artículo 44 de la Decisión 425, la SGCAN procede a resolver el Recurso de Reconsideración presentado por la República de Colombia contra la Resolución 2453, así como los comentarios de los demás Países Miembros, para lo cual estima necesario referirse previamente a los siguientes aspectos:

2. DE LA NATURALEZA Y ALCANCE DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

- [9] De acuerdo con la doctrina administrativa, 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] Así mismo, se ha considerado que *“[s]e trata de un recurso horizontal por cuanto corresponde resolverlo a la misma autoridad, y ordinario porque puede fundarse en*

² García de Enterría, E. y Ramón Fernández, T. (1979). *Curso de Derecho Administrativo I*. Editorial Civitas. pp. 1483 - 1484.

*cualquier motivo jurídico de discrepancia con la decisión*³ y que “*por medio del recurso de reposición o reconsideración el afectado con la 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, la doctrina señala que “[p]ara algunos autores ‘reconsiderar’ es no sólo ‘reexaminar’, sino ‘reexaminar atentamente’⁵. Asimismo, se sostiene que el “recurso 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] En el ordenamiento jurídico 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 debatido.
- [13] En esa medida, el artículo 39 de la Decisión 425, 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.
- [14] Sobre el particular, es pertinente señalar que la doctrina especializada⁷ en relación con los artículos 7, 8, 9, 12 y 39 de la Decisión 425 y, específicamente, los presupuestos de invalidez que originan la nulidad de una resolución de la SGCAN, consideran que:

“El Literal c) del artículo 7 del Reglamento de la SGCA dispone que las resoluciones de este organismo comunitario deben contener los respectivos fundamentos de hecho y de derecho, lo que no es otra cosa que la motivación. Por tanto, un supuesto de invalidez o nulidad de una resolución de la SGCA es su falta de motivación.

(...)

De la norma antes citada se advierte que son supuestos de invalidez que originan la nulidad de una resolución de la SGCA el que esta sea emitida por autoridad incompetente; que contravenga el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, es decir, que viole el principio de jerarquía normativa (lo que implica que su objeto o contenido sea ilegal o ilícito); que su contenido u objeto sea de imposible ejecución; y que no cumpla con las normas esenciales del procedimiento.

(...)

De acuerdo a lo establecido en el artículo 39 del Reglamento de la SGCA, las resoluciones de este organismo comunitario pueden ser impugnadas si incurren en el vicio de desviación de poder; esto es, cuando no cumplen la finalidad legítima prevista en la norma comunitaria correspondiente.”

³ Rojas Gómez, M. (2017). *Lecciones de Derecho Procesal*, Tomo 1, Teoría del Proceso. Escuela de Actualización Jurídica. p. 301.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Gordillo, A. (2016). *Tratado de Derecho Administrativo*. Fundación de Derecho Administrativo. p. 442.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Gómez Apac, H. Sauñe Torres, A. (2016). *La Acción de nulidad ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina*. Revista de Derecho. Volumen 17. p. 402-404.

- [15] Por su parte, el artículo 40 de la Decisión 425, establece que le corresponde al interesado recurrente probar los vicios que en su opinión afectan el acto recurrido, salvo que un acto sea impugnado por razones de incompetencia de la SGCAN, o por lo previsto en Decisiones sobre temas especiales.

3. DE LOS FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

- [16] La República de Colombia interpuso Recurso de Reconsideración contra la Resolución 2453 y señaló que “(...) se encuentra viciada de fondo, por haberse dado una incorrecta interpretación del informe técnico que sustentó la aplicación de la medida correctiva al no haber considerado la existencia de elementos que respaldan la imposición de la salvaguardia a las importaciones provenientes de la subregión Andina”⁸. Así mismo, indicó que “(...) los elementos probatorios relacionados en el Informe Técnico, que fueron corroborados mediante las visitas adelantadas por la SGCA, acreditan que en este caso se cumplieron todos los requisitos descritos para la procedibilidad de la salvaguardia impuesta frente a las importaciones de cebolla roja originarias de Perú y Ecuador, en virtud del mencionado Decreto y de la normativa andina”⁹.
- [17] En ese sentido, en los fundamentos del Recurso de Reconsideración se sostiene que la Resolución 2453 incurrió en vicios de fondo por no tener en cuenta los argumentos que, con fundamento en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena y la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (en adelante, TJCA) en los Procesos 272-IP-2016¹⁰ y 02-AI-2019¹¹, configuraban los requisitos específicos para la aplicación de una medida correctiva de salvaguardia.

3.1. **Respecto a la variación cuantitativa o cualitativa de las importaciones de productos específicos**

- [18] Sobre el particular, la República de Colombia sostuvo que la información sobre importaciones administrada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (en adelante, DIAN) acreditaría que, en el periodo analizado, comprendido entre los años 2020 y 2023, efectivamente se presentó un incremento significativo de las importaciones originarias del Perú. En esa medida, el volumen de importaciones investigadas de cebolla de bulbo rojo registró un comportamiento fluctuante en ese periodo, con un aumento significativo (18%), al pasar de 35,811 toneladas a 46,576 toneladas en un espacio de cuatro (4) años¹².
- [19] En relación con la pérdida de mercado interno, se señaló que más allá del incremento en el volumen de las importaciones, la relación entre producción nacional e importaciones investigadas pasó de aproximadamente un 63,3% - 27,6% a básicamente tener participaciones de 48,3 – 34,4%, circunstancia que constituiría un “elemento cualitativo” que modifica sustancialmente las condiciones en que se realizan las importaciones.

⁸ Expediente DGCAN/SG/001/2024. Recurso de Reconsideración presentado por la República de Colombia. p. 5.

⁹ Ibidem. p. 5.

¹⁰ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Proceso 272-IP-2016, publicada en la GOAC No. 3722 del 08 de agosto de 2019.

¹¹ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Proceso 02-AI-2019, publicada en la GOAC No. 5252 del 19 de julio de 2023.

¹² Ibidem. p. 8.

[20] El Informe Técnico¹³ (en adelante, el Informe) evidenciaría que, desde el año 2020, Colombia es el principal destino de exportación de cebolla roja del Perú con más del 80% de participación durante el periodo de análisis; así mismo se observaría cómo en el año 2023 respecto al 2022 esta participación aumenta en un 3% ubicándose en 86%.

3.2. Respecto a la perturbación en la producción nacional de productos específicos

[21] Al respecto, la República de Colombia indicó que, en el presente caso, con fundamento en la normativa aplicable y la jurisprudencia del TJCA, es posible concluir que existe un daño significativo para la rama de producción nacional (en adelante, RPN), debido a que se presentaron circunstancias como la pérdida de mercado interno, la disminución de los precios de venta, la afectación a los niveles de empleo y la existencia de resultados desfavorables en indicadores económicos o financieros.

[22] En esa medida, sostuvo que se evidencia que la RPN experimentó una pérdida sustancial en el mercado interno, debido a que la relación entre la participación de mercado de la producción nacional y la de las importaciones desde Perú pasó de un 63,3% - 27,6% a prácticamente un 48,3 - 34,4%.

[23] Por otra parte, señaló que, al analizar el precio de las importaciones investigadas en comparación con los precios de la cebolla roja nacional, en los principales mercados de Norte de Santander, centrales mayoristas Granabastos y Central minorista de Barranquillita, se observó que, durante el período investigado, desde el primer semestre de 2022 hasta el primer semestre de 2023, la cebolla importada fue en promedio 6,11% menor en precio que la cebolla roja nacional.

[24] La República de Colombia resaltó que las importaciones alcanzaron su mayor penetración en el mercado colombiano durante el año 2022, lo que evidenciaría un efecto negativo en los precios de la RPN. Estos precios se encontrarían por debajo del producto nacional investigado, por ende, se podría atribuir a las importaciones peruanas un efecto negativo en los precios de la RPN, lo que demostraría un daño a dicho sector.

[25] Adicionalmente, a partir del análisis de los precios de importaciones de China, Ecuador y México, la República de Colombia concluye "(...) *que Perú es el principal origen de las importaciones y estas, en su conjunto, son las que generan afectación a la rama de producción nacional*"¹⁴.

[26] En relación con la afectación de niveles de empleo se indicó que, en el período investigado, desde el año 2020 al año 2023, se presentó una disminución de 837 empleos directos e indirectos, es decir, la mano de obra utilizada disminuyó 8,7%.

[27] Así, la República de Colombia sostuvo que el área sembrada y cosechada de cebolla roja en Norte de Santander, al igual que el empleo, presentó una relación inversa con el volumen de importaciones: a medida que estas aumentan, las áreas sembradas y cosechadas disminuyen. En ese sentido, concluyó que, de acuerdo con el análisis efectuado sobre el volumen importaciones y el área sembrada y cosechada, se podría

¹³ "Informe sobre la aplicación de una medida de salvaguardia a las importaciones de cebolla de bulbo rojo, clasificada por la subpartida 0703.10.00.10, originarias de la subregión andina", remitido a la SGCAN mediante comunicación No. 2-2024-026894, del 30 de septiembre de 2024, por la República de Colombia, con los motivos que fundamentan la aplicación de la medida correctiva adoptada mediante el Decreto 948.

¹⁴ Expediente DGCOMSG/001/2024. Recurso de Reconsideración presentado por la República de Colombia. p. 11.

sostener que, el incremento súbito o importante de las importaciones investigadas causó un daño grave a la RPN colombiana.

3.3. Respecto a la relación de causalidad entre la variación de las importaciones y la perturbación a la producción nacional

[28] Al respecto, se indicó que la Autoridad Investigadora consideró que situaciones tan complejas como la que presenta la rama de producción nacional de cebolla roja, obedecen a un conjunto múltiple de causas, algunas de ellas estructurales. Sin embargo, la República de Colombia señala que ese no es un factor que desvirtúe la existencia de una relación de causalidad entre la variación demostrada de las importaciones originarias del Perú y la situación de menoscabo que está padeciendo la RPN.

[29] En ese sentido, sostuvo que, con fundamento en la jurisprudencia del TJCA (Proceso 02-AI-2019), el requisito en cuestión no exige que las importaciones sean la única causa de la perturbación, sino que contribuyan desde una perspectiva causal a ese resultado, aunque existan otros factores que también aporten a su configuración.

[30] A juicio de la República de Colombia, existen elementos suficientes para concluir que las importaciones de cebolla roja originarias del Perú efectivamente contribuyeron de manera significativa a generar las circunstancias que generaron el daño que padece la RPN, tales como (i) *“la coincidencia en el tiempo entre las variaciones en las importaciones originarias de Perú y los factores que constituyeron el daño a la rama de producción nacional”* y (ii) *“los demás factores –como el incremento de los costos de los insumos y la pandemia por Covid-19– existieron en otros años del periodo analizado sin causar la perturbación que se aprecia precisamente cuando se incrementaron de manera sustancial las importaciones investigadas”*¹⁵.

[31] A partir de lo anterior, indicó que, como se evidencia en las páginas 48 y 50 del Informe, el aumento sustancial de las importaciones investigadas a un precio significativamente inferior que el ofrecido por los productores nacionales fue el factor diferencial que a partir del año 2022 generó la disminución de los niveles de producción de los agricultores nacionales, la pérdida de un porcentaje considerable de participación de mercado y la reducción significativa de los precios del producto nacional.

3.4. Respecto a la proporcionalidad

[32] Finalmente, la República de Colombia señaló que la salvaguardia impuesta respetaría la limitación establecida en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, en tanto que permite el acceso de un volumen de importaciones del producto específico que no resulte inferior al promedio del comercio de los últimos tres (3) años. Se trataría, entonces, de una medida proporcional porque el sacrificio que impone para los demás Países Miembros es básicamente inexistente y, en cambio, el aporte que otorga a la RPN de Colombia es relevante.

4. COMENTARIOS PRESENTADOS POR LOS DEMÁS PAÍSES MIEMBROS FRENTE AL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

[33] La República del Perú y del Ecuador fueron los únicos Países Miembros que presentaron escritos con comentarios al Recurso de Reconsideración interpuesto por la República de Colombia contra la Resolución 2453.

¹⁵ Expediente DGCOMSG/001/2024. Recurso de Reconsideración presentado por la República de Colombia. p. 13.

4.1. Comentarios de la República del Perú

- [34] La República del Perú¹⁶ solicitó declarar la improcedencia del recurso de reconsideración en contra de la Resolución 2453, o en su defecto, declararlo infundado en todos sus extremos.
- [35] En esa medida, señaló que el referido recurso carece de la debida fundamentación, ya que no identifica cuál de las causales de nulidad previstas en el artículo 12 de la Decisión 425 habría sido infringida. Agrega que la República de Colombia sostiene, sin aportar pruebas, que la Resolución 2453 se encuentra viciada de fondo, con afirmaciones generales que no se relacionan con los vicios de forma o de fondo establecidos en la normatividad comunitaria, lo cual evidencia que carece de sustento.
- [36] Sin perjuicio de lo anterior, la República del Perú, señaló en relación con la variación cuantitativa o cualitativa de las importaciones de productos específicos, que la SGCAN se pronunció ampliamente en la Resolución 2453, analizando los hechos relevantes y presentando conclusiones claras. Por lo tanto, no resulta necesario realizar un nuevo análisis sobre este mismo asunto, dado que ya ha sido adecuadamente tratado en el marco de la referida resolución y, sobre todo, porque no aportó nuevos elementos de prueba que deban ser valorados.
- [37] Así, sobre el supuesto incremento en los volúmenes de importación durante el periodo de investigación, indicó que esto se debe a que el análisis presentado por Colombia solo compara los extremos del periodo, sin reflejar la tendencia general en el comportamiento de las importaciones, la cual, hacia el cierre del periodo, muestra una disminución evidente del 19%.
- [38] Con relación a las cifras presentadas en el Recurso de Reconsideración, resaltó sostiene que estas son inexactas, dado que *“(…) reflejan las variaciones de las importaciones totales, no de las importaciones investigadas. En este último caso, la caída en 2023 fue del 19%, y no del 14%, tal como se afirma en el párrafo que hace referencia exclusivamente a las importaciones provenientes del Perú.”*¹⁷.
- [39] En ese sentido, manifestó que la República de Colombia concluyó que existió un incremento de las importaciones que justificaba la adopción de una medida de salvaguardia, basándose en un análisis deficiente, incompleto y poco exhaustivo, sin tener en cuenta factores clave, tales como el impacto del COVID-19 en el año 2020 y la elección de dicho año como inicio del periodo analizado, así como el efecto previsible de la normalización de las importaciones en un contexto postpandemia.
- [40] En relación con los indicadores desfavorables de la RPN, la República del Perú señala que la autoridad colombiana no tomó en consideración la evolución de todos los indicadores de desempeño que permitieran evidenciar la participación del mercado interno colombiano y su tendencia frente a la disminución de las importaciones provenientes de la subregión.
- [41] En relación con la presunta pérdida de mercado interno a causa de importaciones andinas, concluyó que los datos evidencian una consolidación de la producción local, debido al incremento de su participación en el consumo aparente, reflejando una mayor fortaleza de la RPN frente a las importaciones.

¹⁶ Oficio N° 012- 2025 - MINCETUR/MMCE/DGNCI del 30 de enero de 2025.

¹⁷ Ibidem. p. 5-6.

- [42] Sobre el presunto comportamiento de los precios y del valor de las importaciones, indicó que el requisito básico para determinar la existencia de daño es realizar un examen objetivo basado en pruebas positivas del volumen de las importaciones investigadas, su efecto en los precios y la consiguiente repercusión sobre la RPN. De acuerdo con lo indicado en el numeral 192 de la Resolución 2453, se observa que los precios de los dos productos presentan una tendencia similar, siendo el precio del producto importado superior al de la producción nacional en la mayoría de los meses del periodo investigado.
- [43] El análisis efectuado por la autoridad colombiana presenta serias inconsistencias metodológicas y un enfoque sesgado al evaluar el valor de las importaciones. Además, se habría demostrado que la producción colombiana no es sensible a los precios de las cebollas peruanas, ya que, a pesar de la estabilidad de estos precios, no ha registrado disminuciones ni se ha visto impedida de incrementar sus precios en ciertos periodos.
- [44] Sobre la presunta relación inversa entre el área sembrada y cosechada de cebolla de bulbo rojo y el empleo, indicó que la reducción del área sembrada se debe a un fenómeno coyuntural no atribuible a las importaciones. Así, según un documento publicado en 2019 por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia, *“las causas de esta reducción incluyen problemas relacionados con la semilla, condiciones sanitarias, deterioro del suelo y dificultades en la comercialización”*.
- [45] Respecto a la relación de causalidad, la República del Perú señala que no existe una coincidencia de tendencias que refleje la supuesta perturbación causada por las importaciones de la subregión andina, debido a que al final del periodo investigado se observa una disminución de las importaciones, y el desempeño de la RPN es positivo.
- [46] Finalmente, concluyen que se demostró que el comportamiento de los precios en Colombia no está relacionado con las importaciones peruanas, sino que se explica principalmente por el aumento de los costos de producción (insumos y mano de obra), que crecieron en 22.504 mil COP en 2023 en comparación con 2017. Además, las importaciones peruanas representaron menos del 20% del mercado interno entre 2020 y 2023.

4.2. Comentarios de la República del Ecuador

- [47] La República del Ecuador¹⁸ indicó que en el Recurso de Reconsideración no se han presentado argumentos adicionales que sustenten la aplicación de una medida de salvaguardia a las importaciones de cebolla de bulbo rojo originarias de Ecuador.
- [48] En ese sentido, sostuvo que los montos mínimos de exportación de cebolla de bulbo rojo ecuatoriana hacia el mercado colombiano realizados en los últimos años no pueden constituir causa de un supuesto perjuicio a la RPN colombiana. Por lo tanto, reitera que la SGCAN disponga a Colombia que la salvaguardia aplicada no se extienda a las exportaciones originarias del Ecuador.

5. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA GENERAL

- [49] A continuación, se evaluarán los cuestionamientos formulados en el Recurso de Reconsideración presentado por la República de Colombia contra la Resolución 2453, a fin de determinar su procedencia, así como los comentarios de la República del Perú y del Ecuador.

¹⁸ Oficio N° MPCEIP-VCE-2025-0020-O del 30 de enero de 2025.

[50] Antes de efectuar dicha evaluación, se debe precisar que la República de Colombia en el Recurso de Reconsideración no ha efectuado cuestionamientos sobre otros asuntos que fueron evaluados en la Resolución 2453, tales como: i) la exclusión de las importaciones originarias del estado Plurinacional de Bolivia y de la República del Ecuador; ii) la clasificación arancelaria del producto objeto de la solicitud; iii) la similitud entre el producto importado y el producto nacional; y, iv) el periodo de investigación. Por tanto, las constataciones¹⁹ efectuadas por la SGCAN en relación con dichos aspectos, no serán objeto de revisión en esta oportunidad y constituirán presupuesto para el análisis de las cuestiones planteadas en el Recurso de Reconsideración.

5.1. Sobre la variación cuantitativa o cualitativa de las importaciones de productos específicos

[51] La República de Colombia toma en consideración los argumentos de la Resolución 2453, en los siguientes párrafos, “[137](...) *sin embargo, para el último año de análisis 2023, que representa el periodo más reciente, las importaciones en volumen se reducen en 19%.*” Y, “[138] (...) *Sin embargo, se debe también indicar que, en el año 2020 las importaciones originarias de Perú representaron el 97.23% del total importado, porcentaje que para el año 2023 se redujo aproximadamente en 3 puntos porcentuales, al pasar a 94.35%. La reducción en la participación del Perú es ocupada por terceros países.*”

[52] A juicio de la República de Colombia, la explicación económica de la SGCAN que evidenció una reducción en las importaciones en volumen del 19 % para el año 2023 y con ello, una disminución de tres puntos porcentuales en la participación del Perú no resulta suficiente y determinante para concluir que no hay efectos de la perturbación. En tal sentido, señalan que, tomando el periodo analizado (2020 a 2023), la tendencia de incremento entre cada año reveló el aumento de un volumen de importaciones que ya reflejaba un comportamiento fluctuante. Así, para el año 2023, manifiestan que presentó una reducción de las importaciones originarias del Perú, pero sólo del 14% y, este porcentaje es inferior al aumento que habría presentado durante el periodo investigado.

¹⁹ Sobre los puntos no cuestionados por la República de Colombia se debe indicar lo siguiente:

- De conformidad con la Resolución 2453, en el párrafo [66 y 67] se señaló que, “(...) *en el análisis que debe realizar la SGCAN, le corresponde aplicar la medida al producto del País Miembro donde se hubiera originado la perturbación. Según la información estadística recopilada en la investigación, se ha verificado que el Estado Plurinacional de Bolivia no realizó exportaciones de cebolla de bulbo rojo a Colombia, por lo cual no puede considerarse parte de la supuesta perturbación.*” Asimismo, “(...) *la República del Ecuador registra exportaciones en todos los años del periodo investigado; sin embargo, ambas fuentes coinciden en que la participación de Ecuador en las importaciones totales de cebolla de bulbo rojo realizadas por Colombia fue mínima.*”
- De conformidad con la Resolución 2453, en el párrafo [82] se señaló que, “*La subpartida analizada clasifica a las cebollas de bulbo rojo, denominada como “Cebollas de bulbo rojo (cabezona roja) (Allium cepa L.), frescas o refrigeradas”, por esta razón, para el análisis del incremento de importaciones, precios de importación y países de origen, según lo dispuesto en la normativa comunitaria, la SGCAN tomará en cuenta el total de importaciones que ingresan bajo dicha subpartida.*”
- De conformidad con la Resolución 2453, en el párrafo [96] se señaló que, “*se puede afirmar que tanto la cebolla de bulbo rojo importada de Perú como la cebolla de bulbo rojo producida en Colombia son productos similares. Considerando la normativa andina y la solicitud presentada por la República de Colombia, el análisis de la SGCAN en relación con la verificación de la perturbación y el origen de las importaciones se enfocará en la cebolla de bulbo rojo.*”
- De conformidad con la Resolución 2453, en el párrafo [117] se señaló que, “*la evaluación que efectuará la SGCAN en el presente procedimiento se basará en información del periodo 2020– 2023, en adelante denominado “periodo de investigación”.*”

5.1.1. Respecto de la pérdida de mercado interno

- [53] La República de Colombia centra su alegato en dos elementos. El primero, relativo a la participación de las importaciones peruanas de cebolla de bulbo rojo en el territorio colombiano en el periodo de 2020 a 2023. El segundo, relacionado con la influencia e impacto de esta participación que alcanzó una relación de gradualidad²⁰ a favor del producto peruano importado versus el producto interno en las mismas condiciones.

Análisis de la SGCAN

- [54] La Resolución 2453 ha sido adoptada observando completamente el análisis exigido por el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena. En tal sentido, la motivación de la referida resolución no desconoció en el ejercicio de la valoración objetiva de las pruebas y del contexto representativo de las importaciones del producto específico, el componente cualitativo sobre el cual se examina la existencia o no de un impacto como causa, o como efecto de acuerdo con el origen de las importaciones.
- [55] En efecto, de acuerdo con lo expuesto en los párrafos [137 y s.s.] de la Resolución recurrida, sobre la constatación del mayor incremento en el 2022 en TM de las importaciones de cebolla de bulbo rojo peruana a territorio colombiano y, de la reducción de este incremento en un 19 % para el año 2023, es importante identificar dos elementos en la aplicación de la medida de cláusula de salvaguardia.
- [56] El primero, se refiere a la condición habilitante para activar el derecho a un mecanismo de salvaguardia, el cual tiene dos alternativas: “en cantidades o en condiciones tales”, ninguna es excluyente entre sí, pueden presentarse uno o ambos factores en una operación de comercio exterior y en una situación de mercado específica.
- [57] En ambos escenarios, las cantidades o las condiciones en que se realizan las importaciones deben ser causantes de una distorsión al comercio de la producción nacional de un país miembro, si, las mismas, tienen la capacidad de perturbar el mercado interno.
- [58] Sobre este último concepto, la jurisprudencia del TJCA²¹ es clara en afirmar que la perturbación o “alteración de la producción de productos específicos” se materializa a través de las importaciones que aumentan súbitamente y, por consiguiente, este efecto súbito e imprevisible para el mercado interno afectado deja como resultado la necesidad de administrar una medida correctiva de naturaleza, provisional e inmediata.
- [59] El sentido que otorga el legislador andino al habilitar la aplicación del artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, busca que se interprete de manera restrictiva el concepto de “perturbación”. Esto significa que, para aplicar las medidas correctivas previstas en dicho artículo, se debe entender la perturbación de manera limitada y específica, evitando interpretaciones amplias que puedan extender su aplicación más allá de lo estrictamente necesario.
- [60] Por estrictamente necesario, entiéndase, considerar que, dentro del periodo determinado por la República de Colombia (2020 a 2023), el periodo más reciente a la imposición de una medida de salvaguardia y por consiguiente de autorización ante la SGCAN, evidencie que las importaciones en volumen se reducen en 19 % y esto, sea considerado como un crecimiento menor, en comparación con el de años

²⁰ Véase página 9 del recurso. (En 2023, un 86 % de participación de la cebolla de bulbo rojo peruana frente al 2022.).

²¹ Sentencia 4-AN-97 del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

anteriores. El sentido de la norma es el aumento constante e imprevisto, que debe sostenerse en el tiempo y que tiene efecto en la perturbación en el mercado.

- [61] De este modo, la reducción de importaciones, aunque no sea significativa en términos porcentuales, desvirtúa el propósito y la función habilitante de una cláusula de salvaguardia, ya que pierde sentido al referirse a una situación ya superada, como lo evidencian las cifras de importaciones de 2023.
- [62] En relación con la pérdida de mercado interno manifestada por la República de Colombia, es importante considerar los ajustes realizados por la SGCAN en la conformación de la RPN. Como se señaló en la Resolución 2453, algunos productores nacionales del producto investigado no fueron incluidos en la conformación de la RPN.
- [63] Lo anterior, se pudo determinar con información obtenida del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE y del Sistema de Información de Precios y Abastecimiento del Sector Agropecuario (SIPSA) correspondiente al año 2023, que constataba no solo la alta representatividad de la región de Norte de Santander, sino que también permite evidenciar la posición en materia de producción que ostentan otras regiones del país. Esta conclusión fue expuesta en la Resolución 2453, en el párrafo [109 y s.s.], dejando como resultado una representatividad de la RPN de aproximadamente el 75 % de la producción total de cebolla de bulbo rojo, como se observa a continuación:

Tabla N° 1
Producción de cebolla de bulbo rojo, según origen de abastecimiento
Año 2023 en TM y %

DEPARTAMENTO	Cebolla Roja TM	% Proporción
BOYACÁ	3,667.75	4%
CUNDINAMARCA	3,322.75	4%
OTRO	-	0%
NARINÓ	10,596.51	12%
NORTE DE SANTANDER	65,406.97	75%
BOGOTÁ, D. C.	-	0%
SANTANDER	213.14	0%
ANTIOQUIA	0.43	0%
BOGOTÁ, D.C.	-	0%
VALLE DEL CAUCA	146.16	0%
QUINDÍO	-	0%
HUILA	93.71	0%
CALDAS	0.22	0%
TOLIMA	-	0%
CESAR	3,360.00	4%
CAUCA	-	0%
RISARALDA	-	0%
META	-	0%
TOTAL	86,807.64	100%

Elaboración: SGCAN

- [64] Estos ajustes modificaron las conclusiones sobre la estructura del mercado en Colombia, ya que, durante el periodo analizado, la participación de las importaciones aumentó del 27% en el 2020 a 34% en el 2023. Sin embargo, en el 2023, la producción nacional incrementó la cuota de mercado en 9.39% respecto al 2022, lo que evidencia una importante recuperación respecto a años anteriores.
- [65] Por lo indicado, resulta evidente que la SGCAN examinó las importaciones según origen, tanto en volumen y valor, y también la participación acumulada en las importaciones de cebolla del periodo observado, que se constata en las gráficas N° 1 y 2, así como en la Tabla N° 6 de la Resolución 2453.

[66] Por tanto, en atención a las consideraciones expuestas, corresponde declarar infundado este extremo, y por consiguiente exento de presuntos vicios que afectan la validez sustancial de la Resolución 2453.

5.2. Sobre la perturbación en la producción nacional de productos específicos

[67] Sobre el particular, la República de Colombia toma en consideración los argumentos de la Resolución 2453, en los siguientes párrafos, “[224] (...) En este sentido, no se evidenció un deterioro grave de los indicadores de producción, área cosechada y empleo, los cuales, si bien registraron reducciones en el periodo investigado, presentaron un aumento en el último año de análisis. Asimismo, se pudo observar un incremento en la participación de mercado de la RPN en la parte final y más reciente del periodo analizado (entre 2022 y 2023), así como un aumento en los volúmenes exportados durante todo el periodo.”

[68] A juicio de la República de Colombia, teniendo como causa y origen las importaciones peruanas de cebolla de bulbo rojo a territorio colombiano, existe un daño reflejando directamente en factores como: (i) pérdida o desplazamiento del mercado interno, (ii) disminución de los precios de venta, (iii) afectación a los niveles de empleo, (iv) afectación en los indicadores económicos y financieros.

[69] La República de Colombia insiste, “...en que la relación entre la participación de mercado de la producción nacional y la de las importaciones desde Perú pasó de un 63,3% - 27,6% a prácticamente un 48,3 – 34,4%²². Esta es una circunstancia que claramente genera un menoscabo significativo para la rama de producción nacional”.

Análisis de la SGCAN

[70] La Resolución 2453, estableció la metodología para analizar la existencia o no de perturbación sobre la RPN de cebolla de bulbo rojo de Colombia. Para ello, como se evidencia en el párrafo [155] de la Resolución recurrida, la SGCAN tomó en consideración la evolución de los indicadores económicos que fueron presentados para el conjunto de productores que conforman la RPN de cebolla de bulbo rojo de Colombia, en términos anuales durante el periodo 2020 – 2023: i) producción; ii) área sembrada y cosechada, iii) precios nacionales, iv) precio del producto importado, v) participación en el mercado, vi) empleo, vii), costo de producción viii) exportaciones.

[71] Los resultados de estos indicadores económicos, que fueron constatados durante la realización de visitas de verificación *in situ* en Colombia por parte de la SGCAN, mostraron que la estimación de la producción total de cebollas de bulbo rojo en Colombia, por toneladas en el escenario estimado a partir de la participación de este producto específico para el año 2023, es de 86.808.²³

[72] Sobresale que la República de Colombia en la misma información presentada y que consta en el expediente público del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (en adelante, MINICIT), señaló que el sector productor de cebolla de bulbo rojo, se vio afectado por factores distintos a las importaciones que generaron efectos adversos en el mercado. En este sentido, en el párrafo [176] de la Resolución 2453, la SGCAN resaltó que, con ocasión de las consultas realizadas durante el proceso de

²² La relación, producción nacional – importaciones, calculada por la SGCAN y presentada en la Resolución 2453 es: 2021 71.9% - 27.5% y 2023 64.1% - 34.4%

²³ Véase Tabla N° 9 de la Resolución recurrida.

verificación, se logró recabar información actualizada sobre esta variable para todo el periodo de investigación.

- [73] La información recopilada confirma lo planteado por Colombia en el párrafo anterior. En ese sentido, como señaló la SGCAN en la Resolución 2453, párrafo [223], factores diferentes a las importaciones, como las fuertes lluvias que afectaron los cultivos en varias regiones de Colombia, continuaron siendo una de las principales causas de la reducción de la producción.
- [74] El análisis del comportamiento del área sembrada y cosechada de cebolla de bulbo rojo revela el porcentaje del área cosechada de la RPN en relación con el área total sembrada. En 2022, esta variable disminuyó al 92.3% del área efectivamente cosechada. Sin embargo, para 2023 se recuperó, alcanzando el 98.1%, un nivel comparable al de años anteriores, como se detalla en la tabla siguiente.

Tabla N° 2
Producción de cebolla de bulbo rojo, según origen de abastecimiento
Año 2023 en TM y %

	2020	2021	2022	2023
Norte de Santander	3,844.00	3,393.00	3,052.50	3,470.00
Área Sembrada	3,860.00	3,465.50	3,307.50	3,537.50
% cosechada	99.6%	97.9%	92.3%	98.1%

Elaboración: SGCAN

- [75] Del expediente del MINCIT, se afirmó que, sobre la afectación a la producción de cebolla de bulbo rojo, existió: “(...) una mayor demanda: La demanda de cebolla cabezona en Colombia aumentó en 2022, debido a la reactivación económica y al aumento de la población. 3. Un aumento en los costos de producción: Los costos de producción de la cebolla cabezona aumentaron en 2022, debido al incremento de los precios de los insumos agrícolas, como los fertilizantes y los agroquímicos.”²⁴.
- [76] Aunque la República de Colombia no ha hecho referencia a lo citado previamente, es relevante destacar que contaba con datos y cifras que demostraban dificultades propias del sector, derivadas de factores externos distintos a los invocados para la adopción de una salvaguardia andina. Estos incluyen una mayor demanda interna, condiciones climáticas adversas en ciertas zonas del país, así como aumentos en los costos de insumos agrícolas, fertilizantes y agroquímicos, elementos que debilitan la idea de atribuir dichas dificultades únicamente a las importaciones andinas.
- [77] En conclusión, por las razones expuestas en la presente resolución, corresponde que se declare infundado el recurso de reconsideración presentado por la República de Colombia.

5.2.1. Respecto del precio de la cebolla

- [78] La República de Colombia argumentó que, en relación con el precio de la cebolla roja nacional frente a las importaciones peruanas, el comparativo de los precios de las importaciones investigadas en los principales mercados de Norte de Santander, Granabastos y la Central minorista de Barranquillita, evidenciaron como resultado un precio promedio de 6,11% menos de la cebolla de bulbo rojo peruana en el mercado interno.
- [79] Según la República de Colombia, el análisis en conjunto de los precios de la cebolla importada por debajo del precio interno del producto nacional se explica con ocasión

²⁴ Expediente SGCAN/SG/001/2024, folio 443.

del alza de las importaciones alcanzando su mayor volumen durante el transcurso de 2022. En ese orden, para la República de Colombia resultó razonable atribuir de manera generalizada que los precios inferiores eran el efecto de un incremento de importaciones para el año 2022, a pesar de que, existieron otros indicadores que explicaran esta situación.

5.2.2. Respecto de la aparente afectación de los niveles de empleo

[80] La República de Colombia argumentó que existe una relación inversa entre el volumen de importaciones de cebolla roja y el empleo en la producción nacional de este producto y, en consecuencia, esto refleja la afectación significativa a los niveles de empleo en la producción nacional de cebolla de bulbo rojo en Colombia. Durante el período investigado (2020-2023), alega que se observó una disminución de 837 empleos directos e indirectos, lo que representa una reducción del 8,7% en la mano de obra utilizada.

[81] Según el análisis presentado por la República de Colombia, a medida que las importaciones aumentan, el empleo disminuye, y viceversa. Siguiendo el alegato anterior, sobresale que, en contraste con el 2022, año en el que se registró el mayor volumen de importaciones, el empleo disminuyó a 8.605 puestos, la cifra más baja en el período analizado.

5.2.3. Respecto de los indicadores con resultados desfavorables: área sembrada y área cosechada

[82] La República de Colombia en este aspecto, empleó como argumento central la aparente relación inversa entre el volumen de importaciones de cebolla roja y las áreas sembradas y cosechadas en Norte de Santander.

[83] La República de Colombia sostiene que, a medida que aumentan las importaciones, las áreas sembradas y cosechadas disminuyen. Siguiendo la mayor alza en volumen de importaciones reportadas, en 2022, las áreas sembrada y cosechada disminuyeron significativamente (pasando de 3.308 a 3.053 hectáreas, respectivamente), y el área no cosechada aumentó a 255 hectáreas. En 2023, con una disminución de las importaciones en 8.021 TM, las áreas sembrada y cosechada aumentaron, evidenciando una relación directa entre las importaciones y las áreas cultivadas.

Análisis de la SGCAN

[84] La Resolución 2453, se estructuró sobre la base de una metodología de análisis que permite evaluar la evolución de cada uno de los indicadores económicos relevantes para la productividad y participación de la RPN de cebolla de bulbo rojo de Colombia. En este sentido, el análisis incluyó no solo la verificación del volumen de las importaciones y sus fluctuaciones en un periodo determinado, sino también su relación con factores clave como el precio de comercialización del mercado interno presuntamente afectado.

[85] Asimismo, se analizó si durante el periodo investigado, existieron alteraciones en las condiciones de comercialización de la cebolla de bulbo rojo en el territorio colombiano debido a factores distintos a las operaciones de comercio exterior en condiciones normales. Además, se evaluó si existían factores²⁵ que, aunque no fuesen la causa

²⁵ Extracto contenido en la Resolución 2453, "(...) Por su parte, respecto a la estructura de estos costos, los insumos representan en promedio un 73% de los costos totales en tanto que la mano de obra el restante 27%. Un aspecto adicional de destacar es el incremento del 55% en los ingresos totales registrado en 2022. Esto se debe al aumento del 55% en el precio de la cebolla de bulbo rojo, pasando

directa de la caída de los precios y el aumento de las importaciones, podían haber generado un impacto adverso en la producción nacional.

- [86] Según la República de Colombia, la comparación entre el precio de la cebolla roja nacional y el de la cebolla roja importada desde Perú revela varias contradicciones y observaciones. En primer lugar, el argumento se centra exclusivamente en los resultados de la comparación de precios entre el primer semestre de 2022 y el primer semestre de 2023. No obstante, la SGCAN considera que, para evaluar adecuadamente el impacto de los precios, es esencial analizar también el año 2023 en su totalidad.
- [87] Además, la República de Colombia menciona que el precio promedio de la cebolla importada fue un 6,11% inferior a la cebolla roja nacional. Sin embargo, el hecho de que el precio de la cebolla nacional en 2023 haya sido mayor que el de la importada, no implica necesariamente un efecto negativo en el mercado. La argumentación debió centrarse en demostrar si en 2023 el precio de la cebolla nacional se mantuvo por encima del precio importado y, de ser así, en qué medida esto impactó el mercado, sustentando la afirmación con cifras o datos concretos y verificables.
- [88] Finalmente, se atribuye un efecto negativo a las importaciones peruanas basándose en la comparación de precios y el volumen de importaciones. Sin embargo, no se presenta evidencia suficiente que demuestre que dicho efecto negativo persistió en 2023. Es importante destacar que, en esta oportunidad, no se aportaron datos específicos de 2023 que respalden la afirmación de que las importaciones causaron un daño grave a la producción nacional.
- [89] Cabe reiterar que la Resolución 2453, brindó claridad sobre la metodología utilizada para la comparación de precios, la cual se realizó a niveles mayoristas. Como se muestra a continuación, la República de Colombia incurrió en serias falencias desde la fase de identificación de la representatividad de la RPN.
- [90] Una determinación inexacta obliga a cambiar el análisis sobre las cifras de afectación de la producción nacional y, con ello, la estimación de un daño real. El Gráfico N° 8 de la Resolución 2453, evidencia que esta inexactitud en la determinación de la RPN estaba dejando fuera de la investigación, aproximadamente, al 17% de productores nacionales de cebolla de bulbo rojo.
- [91] Como se dejó señalado en el párrafo [185] de la Resolución 2453, *“(…) para el análisis de los precios de venta de la RPN en relación con el de las importaciones se debe tener en cuenta lo siguiente: en primer lugar, como se explicó en su momento, la conformación de la rama de producción nacional no contempló a todos los productores de cebolla de bulbo rojo de Colombia; y, en segundo lugar, la cebolla de bulbo rojo producida en Norte de Santander no se comercializa en grandes proporciones por las Centrales de Abastecimiento de Colombia, sino que utilizarían otros canales de comercialización.”*
- [92] La SGCAN tomó como muestra que, con respecto a la participación de la cebolla roja importada del Perú, se estimó que el 43% del volumen importado se tranza a través de las centrales mayoristas para el año 2023, lo que implica que posiblemente el 57% del volumen importado se tranza por otros canales de comercialización. Este contexto, justificó efectuar una comparación equitativa entre los precios del producto importado

de 1,717 pesos por kilogramo en 2021 a 2,664 pesos por kilogramo en 2022. Sin embargo, este precio no se repite en ningún año del periodo de análisis. En el año 2022 también se registró el mayor monto alcanzado por concepto de utilidades.”

con los del producto producido por la RPN y, sobre la base de este análisis, se destacó el comportamiento irregular de ambos productos en el mercado interno, dejando como conclusión que precios del producto importado son superiores:

“[191] (...) La diferencia promedio anual entre el precio de venta de la cebolla de bulbo rojo producida por la RPN y el precio del producto similar importado originario del Perú fue de -3.56%, -7.59%, -4.86% y 3.06%, en cada uno de los años del periodo investigado. No obstante, se debe precisar que la diferencia entre ambos precios mostró un comportamiento irregular, con un aumento en los primeros años y en 2023 el precio del producto importado es menor en 3%.”

- [93] Sobre la argumentación de que los precios del producto importado son inferiores a los precios del producto nacional, en la Tabla N° 11 de la Resolución 2453, que se reproduce a continuación, se precisa el diferencial de precios entre ambos productos. En este sentido, en el año 2022, el precio promedio del producto importado es superior al precio de la producción nacional.

Tabla N°. 3
Precios promedio del producto investigado por origen de abastecimiento / Pesos colombianos por Kg

ARTICULO	2020	2021	2022	2023	2020 - 2023
Cebolla cabezona roja	2,180	1,860	2,603	3,310	
Tasa de variación (%)		-14.69%	39.95%	27.17%	51.82%
Cebolla cabezona roja importada	2,203	2,041	2,792	3,138	
Tasa de variación (%)		-7.35%	36.79%	12.41%	42.46%
Cebolla cabezona roja ocañera	2,146	1,658	2,295	2,850	
Tasa de variación (%)		-22.71%	38.41%	24.16%	32.82%
Cebolla cabezona roja peruana	2,261	2,013	2,736	3,211	
Tasa de variación (%)		-10.97%	35.94%	17.39%	42.06%

Fuente: SGCAN

- [94] La SGCAN, también analizó la evolución de los precios con periodicidad mensual, determinando que únicamente en ocho (8) de los cuarenta y ocho (48) meses observados los precios del producto importado fueron inferiores.
- [95] Por su parte, en lo relacionado con el empleo²⁶ y los presuntos indicadores con resultados desfavorables, la República de Colombia sostiene un análisis de relación inversa, en la cual, a medida que aumentan las importaciones de cebolla roja, el empleo en la producción nacional disminuye²⁷. Así también, el aumento de las importaciones de cebolla roja causaría una disminución en las áreas sembradas y cosechadas en Norte de Santander. No obstante, el enfoque argumentativo no se sustenta en datos específicos de un año igualmente importante en el periodo de investigación como el 2023, para evaluar el impacto real de las importaciones.

²⁶ En la nota al pie de página N° 62 de la Resolución 2453, se dejó constancia que la SGCAN solicitó la metodología de estimación utilizada para calcular los valores de empleo; sin embargo, se indica que dicha información no fue enviada en las fechas acordadas entre el MINCIT y la SGCAN.

²⁷ Este aspecto fue analizado en la Resolución recurrida, párrafo [224] *“(...) Como se observa en el presente caso, durante el periodo 2020 – 2023 no todos los indicadores analizados mostraron un comportamiento negativo, y aquellos que sí lo hicieron, no presentaron caídas significativas. En este sentido, no se evidenció un deterioro grave de los indicadores de producción, área cosechada y empleo, los cuales, si bien registraron reducciones en el periodo investigado, presentaron un aumento en el último año de análisis. Asimismo, se pudo observar un incremento en la participación de mercado de la RPN en la parte final y más reciente del periodo analizado (entre 2022 y 2023), así como un aumento en los volúmenes exportados durante todo el periodo.”*

- [96] La argumentación expuesta en el Recurso de Reconsideración se basa en un período de referencia más amplio (2020-2023), lo que reduce la importancia de los datos más recientes en el contexto de la aplicación de una medida de salvaguardia. No obstante, incluso si durante ese periodo (2020 – 2023) se hubiera presentado una relación inversa entre importaciones y empleo o las áreas sembradas, la República de Colombia no aportó evidencia adicional que demostrara que la disminución del empleo y de las áreas sembradas o cosechadas pudiera atribuirse a las importaciones, ni que confirmara la existencia de perturbación.
- [97] Por otra parte, la sustentación del recurso carece de elementos técnicos que demuestren que la disminución del empleo se traduce en un daño grave a la producción nacional, máxime cuando el empleo se incrementa en 6% en el año 2023, superando incluso cifras del año 2021, datos que se pueden observar en la siguiente tabla.

Tabla N°. 4
Evolución del empleo de la RPN

Cebolla Roja	2020	2021	2022	2023
Directo	3780	3.439	3.302	3.501
Indirecto	7.561	6.877	6.603	7.002
Total	11.341	10.316	9.905	10.503
Variación en %		-9%	-4%	6%

Elaboración: SGCAN

- [98] En conclusión, por las razones expuestas en la presente Resolución, corresponde declarar infundado este extremo y, por consiguiente, exento de presuntos vicios que afectan la validez sustancial de la Resolución 2453.

5.3. Sobre la relación de causalidad entre la variación de las importaciones y la perturbación a la producción nacional

- [99] Sobre este punto, la República de Colombia sostuvo que, aunque la situación de la producción nacional de cebolla roja obedece a múltiples causas, algunas estructurales, esto no desvirtúa la existencia de una relación de causalidad entre las importaciones de Perú y el menoscabo de la producción nacional. Además, señaló que las importaciones no necesitan ser la única causa de la perturbación, sino que deben contribuir significativamente a ella. Se ha sostenido, asimismo, que las importaciones de cebolla roja de Perú contribuyeron de manera significativa al daño sufrido por la producción nacional, en particular a la pérdida de participación de mercado y a la reducción de precios.
- [100] La República de Colombia destacó la coincidencia temporal entre las variaciones en las importaciones de Perú y los factores que constituyeron el daño a la producción nacional. Los incrementos en las importaciones habrían estado seguidos por disminuciones sustanciales en los precios del producto nacional y la reducción de la participación de mercado. Además, señala que otros factores, como el incremento de los costos de insumos y la pandemia por COVID-19, existieron en otros años incluidos en el período analizado, sin causar la perturbación observada cuando se incrementaron las importaciones. Esto sugeriría que las importaciones fueron el factor diferencial que generó el daño a partir de 2022.

Análisis de la SGCAN

- [101] Sobre este punto, la SGCAN manifestó la improcedencia del análisis en la Resolución 2453, ya que “al no haberse verificado alteraciones en las condiciones en que se realizan las importaciones ni la existencia de una perturbación en la rama de

producción nacional de cebollas de bulbo rojo en Colombia, la SGCAN no podría pronunciarse sobre la existencia de una relación causal entre las cantidades o condiciones en que se realizan las importaciones y la presunta perturbación en la RPN” (párrafo [231] de la Resolución 2453).

[102] En la Resolución recurrida se demostró que las importaciones de cebolla de bulbo rojo no se incrementaron significativamente durante el periodo 2020 – 2023 y, al analizar los indicadores de perturbación, se determinó que, de un análisis conjunto de dichos indicadores la RPN no experimentó una perturbación durante el periodo analizado, tal como fue explicado en el párrafo [224] de la Resolución 2453.

[103] 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:

- a) Variación cuantitativa o cualitativa de las importaciones de productos específicos;
- b) Perturbación en la producción nacional de productos específicos;
- c) Relación de causalidad entre el criterio a) y b);
- d) Proporcionalidad con los hechos que la genera.

[104] Cabe señalar que en la Resolución 2354, no se constató un aumento significativo de las importaciones de cebollas de bulbo rojo durante el periodo 2020 – 2023 (primer requisito para que opere una salvaguardia). Asimismo, no se determinó que se haya generado alguna perturbación en la RPN (segundo requisito para que opere una salvaguardia).

[105] Por tal razón, al no haberse cumplido el segundo requisito sobre la existencia de una perturbación en la RPN para que opere una medida de salvaguardia, la SGCAN no procedió con la evaluación del tercer requisito, relativo a la existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento de las importaciones y la supuesta perturbación a la RPN, tal como se ha procedido en anteriores procesos ²⁸.

²⁸ 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.
- Resolución N° 2005 de la SGCAN, por el cual se resuelve la solicitud de la República del Ecuador para la aplicación de medidas correctivas a las importaciones de azúcar originarias de los Países Miembros, al amparo de lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena.

[106] Cabe resaltar que esta práctica administrativa no contraviene lo dispuesto en la norma comunitaria andina ni en su jurisprudencia, puesto que el TJCA²⁹ se ha pronunciado sobre este 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 TJCA 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.

[107] Por tanto, contrariamente a lo señalado por la República de Colombia, existieron argumentaciones fundadas, técnicas y jurídicas debidamente motivadas, que justificaron que la SGCAN, al haber verificado que no se configuraban el primer y segundo requisito para aplicar una medida de salvaguardia, no haya continuado con el análisis de causalidad en la Resolución 2453, por carecer de objeto hacerlo.

[108] Por tanto, en atención a las consideraciones expuestas, corresponde declarar infundado este extremo del recurso interpuesto por la República de Colombia.

6. DE LA PROPORCIONALIDAD DE LA MEDIDA

[109] Sobre este punto, la República de Colombia considera que cumplió con este requisito para la imposición de la salvaguardia impuesta conforme lo establece el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, al permitir un volumen de importaciones no inferior al promedio de los últimos tres años. En sus palabras, señaló que se trató de una medida proporcional, ya que no impone un sacrificio significativo a los demás Países Miembros y se traduce en un beneficio a la RPN de Colombia.

Análisis de la SGCAN

[110] La Resolución 2453 denegó la solicitud de la República de Colombia para aplicar medidas correctivas a las importaciones de cebolla de bulbo rojo, clasificadas en la subpartida arancelaria 0703.10.00.10 originarias de los Países Miembros de la CAN. Este pronunciamiento se basó en que no se verificaron alteraciones en las condiciones en que se realizan las importaciones ni se demostró la existencia de una perturbación en la rama de producción nacional de cebollas de bulbo rojo en Colombia.

[111] En este sentido, dado que no se ha autorizado la aplicación de medidas correctivas en el presente caso, por no haberse verificado el cumplimiento de los requisitos antes mencionados, la SGCAN no podría pronunciarse sobre la proporcionalidad de la medida notificada por Colombia.

[112] En conclusión, por las razones expuestas en la presente resolución corresponde que se declare infundado el recurso de reconsideración presentado por la República de Colombia.

[113] Que, por todo lo anteriormente expuesto, la Secretaría General de la Comunidad Andina,

²⁹ Tribunal Andino de Justicia de la Comunidad Andina, Sentencia en el proceso 4-AN-97, publicada en la Gaceta Oficial Número 373 del 21 de septiembre de 1998.

RESUELVE:

Artículo 1.- Declarar infundado el Recurso de Reconsideración interpuesto por la República de Colombia contra la Resolución 2453, por los argumentos expuestos en la presente Resolución.

Artículo 2.- Confirmar en todos sus extremos la Resolución 2453.

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 veinticinco días del mes de febrero del año dos mil veinticinco 2025.

Gonzalo Gutiérrez Reinel
Embajador
Secretario General

