



**COLOMBIA - MEDIDAS RELATIVAS A LA IMPORTACIÓN DE
TEXTILES, PRENDAS DE VESTIR Y CALZADO**

AB-2016-1

Informe del Órgano de Apelación

Addendum

El presente *Addendum* contiene los anexos A a C del informe del Órgano de Apelación distribuido como documento WT/DS461/AB/R.

El anuncio de apelación y los resúmenes de las comunicaciones escritas que figuran en el presente *Addendum* se adjuntan tal y como se recibieron de los participantes y terceros participantes. El Órgano de Apelación no ha revisado ni editado su contenido, salvo para reenumerar a partir de 1 los párrafos y las notas que no comenzaban por 1 en el original, y para introducir cambios de formato en los textos a fin de adaptarlos a las normas de estilo de la OMC. Los resúmenes no sustituyen a las comunicaciones de los participantes y terceros participantes en el examen de la apelación por el Órgano de Apelación.

LISTA DE ANEXOS**ANEXO A**

ANUNCIO DE APELACIÓN

Índice		Página
Anexo A-1	Anuncio de apelación presentado por Colombia	A-2

ANEXO B

ARGUMENTOS DE LOS PARTICIPANTES

Índice		Página
Anexo B-1	Resumen de la comunicación del apelante presentada por Colombia	B-2
Anexo B-2	Resumen de la comunicación del apelado presentada por Panamá	B-9

ANEXO C

ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS PARTICIPANTES

Índice		Página
Anexo C-1	Resumen de la comunicación presentada por la Unión Europea en calidad de tercero participante	C-2

ANEXO A

ANUNCIO DE APELACIÓN

Índice		Página
Anexo A-1	Anuncio de apelación presentado por Colombia	A-2

ANEXO A-1**ANUNCIO DE APELACIÓN PRESENTADO POR COLOMBIA***

1. De conformidad con el párrafo 4 del artículo 16 y el artículo 17 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias ("ESD") y con la Regla 20 de los Procedimientos de trabajo para el examen en apelación (WT/AB/WP/6, 16 de agosto de 2010) ("Procedimientos de trabajo"), Colombia notifica por la presente al Órgano de Solución de Diferencias ("OSD") su decisión de apelar respecto de determinadas cuestiones de derecho tratadas e interpretaciones jurídicas formuladas en el informe del Grupo Especial que entendió en el asunto *Colombia - Medidas relativas a la importación de textiles, prendas de vestir y calzado* (WT/DS461) ("informe del Grupo Especial").
2. De conformidad con el párrafo 1 de la Regla 20 y el párrafo 1 de la Regla 21 de los Procedimientos de trabajo, Colombia presenta este anuncio de apelación conjuntamente con su comunicación del apelante ante la Secretaría del Órgano de Apelación.
3. De conformidad con el párrafo 2 d) iii) de la Regla 20 de los Procedimientos de trabajo, el presente anuncio de apelación incluye una lista indicativa de los párrafos del informe del Grupo Especial que contienen los supuestos errores, sin perjuicio de la facultad de Colombia de basarse en otros párrafos del informe del Grupo Especial en su apelación.
4. Colombia solicita que el Órgano de Apelación revise los siguientes errores de derecho y de interpretación jurídica cometidos por el Grupo Especial en su informe y solicita las siguientes constataciones del Órgano de Apelación.

I. Revisión de las constataciones formuladas por el Grupo Especial en el marco del artículo II del GATT de 1994 y solicitud de compleción

5. El Grupo Especial incurrió en error al interpretar y aplicar el párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994 y no hizo una evaluación objetiva del asunto de conformidad con el artículo 11 del ESD al constatar que "el arancel compuesto, en lo que se refiere a los supuestos señalados en los párrafos 7.164 y 7.180, excede los niveles consolidados en la Lista de concesiones de Colombia, y por lo tanto, es incompatible con la obligación contenida en el artículo II.1 b), primera oración, del GATT de 1994 de no sujetar la importación de productos de otros Miembros a 'derechos de aduana propiamente dichos que excedan de los fijados en la [L]ista' de concesiones de Colombia".¹ El Grupo Especial incurrió en error porque:

- concluyó incorrectamente que resultaba innecesario emitir una constatación acerca de si las obligaciones del párrafo 1 del artículo II del GATT de 1994 pueden extenderse o no al comercio ilícito. Al proceder de este modo, el Grupo Especial no hizo una evaluación objetiva del asunto de conformidad con el artículo 11 del ESD²;
- aplicó indebidamente el principio de economía procesal e infringió los derechos de Colombia a las debidas garantías procesales. Al aplicar un falso principio de economía procesal y no respetar los derechos de Colombia a las debidas garantías procesales, el Grupo Especial no hizo una evaluación objetiva del asunto de conformidad con el artículo 11 del ESD³;
- constató incorrectamente que la medida de Colombia está "estructurada y diseñada para ser aplicada a todas las importaciones de los productos afectados, sin distinguir entre comercio 'lícito' o 'ilícito'" y que "no se ha identificado norma legal alguna que prohíba la

* El presente documento, de fecha 22 de enero de 2016, se distribuye a los Miembros con la signatura WT/DS461/6.

¹ Informe del Grupo Especial, párrafos 7.189, 7.192-7.194 y 8.2-8.4.

² Informe del Grupo Especial, párrafos 7.108 y 8.1.

³ Informe del Grupo Especial, párrafos 7.90, 7.108 y 8.1.

importación de mercancías cuyos precios declarados sean inferiores a los umbrales previstos en el Decreto N° 456".⁴ Al hacer esas constataciones, el Grupo Especial actuó de conformidad con el artículo 11 del ESD. El Grupo Especial también incurrió en error porque esas constataciones no proporcionaban un fundamento válido para la conclusión última del Grupo Especial de que era innecesario que se pronunciara sobre si el artículo II se aplicaba únicamente al comercio lícito⁵;

- incluso suponiendo que el párrafo 1 b) del artículo II fuera aplicable al comercio ilícito, incurrió en error en la interpretación y aplicación del párrafo 1 b) del artículo II, y en el marco del artículo 11 del ESD, al constatar que no estaba persuadido de que el Decreto N° 456 "incorpore un 'techo legislativo' que evite que el arancel compuesto resulte en derechos que excedan los niveles consolidados en la Lista de concesiones de Colombia"⁶;
- alivió indebidamente la carga de la prueba para que Panamá estableciera una presunción *prima facie* en el marco del artículo II.⁷ Al actuar de ese modo, el Grupo Especial actuó de conformidad con el artículo 11 del ESD.

6. Por las razones indicadas *supra*, Colombia solicita que el Órgano de Apelación revoque la constatación del Grupo Especial de que "el arancel compuesto, en lo que se refiere a los supuestos señalados en los párrafos 7.164 y 7.180, excede los niveles consolidados en la Lista de concesiones de Colombia, y por lo tanto, es incompatible con la obligación contenida en el artículo II.1 b), primera oración, del GATT de 1994 de no sujetar la importación de productos de otros Miembros a 'derechos de aduana propiamente dichos que excedan de los fijados en la [L]ista' de concesiones de Colombia".⁸ La constatación del Grupo Especial en el marco del párrafo 1 a) del artículo II se basa totalmente en sus constataciones erróneas de incompatibilidad en el marco del párrafo 1 b) del artículo II. Por consiguiente, si el Órgano de Apelación accede a la solicitud de Colombia de revocar las constataciones del Grupo Especial en el marco del párrafo 1 b) del artículo II, Colombia solicita que el Órgano de Apelación también revoque la constatación del Grupo Especial al amparo del párrafo 1 a) del artículo II.⁹ Y, como resultado de lo anterior, el Órgano de Apelación también debe revocar las conclusiones del Grupo Especial que figuran en los párrafos 8.2, 8.3 y 8.4 del informe del Grupo Especial.

7. Si, como Colombia solicita *supra*, el Órgano de Apelación revoca la constatación del Grupo Especial de que resultaba innecesario para el Grupo Especial emitir una constatación acerca de si las obligaciones del párrafo 1 del artículo II del GATT de 1994 pueden extenderse o no al comercio ilícito, Colombia solicita que el Órgano de Apelación complete el análisis jurídico en el marco de los apartados a) y b) del párrafo 1 del artículo II y formule las siguientes constataciones:

- los apartados a) y b) del párrafo 1 del artículo II no se aplican al comercio ilícito; y
- puesto que las importaciones a precios inferiores a los umbrales establecidos en el Decreto N° 456 se importan a precios artificialmente bajos que no reflejan las condiciones de mercado, los aranceles compuestos establecidos en el Decreto N° 456 no infringen los apartados a) y b) del párrafo 1 del artículo II del GATT de 1994.

II. Revisión de las constataciones formuladas por el Grupo Especial en el marco del artículo XX del GATT de 1994 y solicitud de compleción

8. El Grupo Especial incurrió en error en la interpretación y aplicación del artículo XX del GATT de 1994 y no hizo una evaluación objetiva del asunto de conformidad con el artículo 11 del ESD al constatar que Colombia no ha acreditado que su medida se encuentre justificada en virtud de los apartados a) y d) del artículo XX del GATT de 1994.¹⁰ El Grupo Especial incurrió en error porque:

⁴ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.1. Véase también el párrafo 7.106.

⁵ Informe del Grupo Especial, párrafos 7.105-7.108 y 8.1.

⁶ Informe del Grupo Especial, párrafos 7.186, 7.189, 7.192-7.194 y 8.2-8.4.

⁷ Informe del Grupo Especial, párrafos 7.189, 7.192-7.194 y 8.2-8.4.

⁸ Informe del Grupo Especial, párrafos 7.189, 7.192-7.194 y 8.2-8.4.

⁹ Informe del Grupo Especial, párrafos 7.192 y 7.194.

¹⁰ Informe del Grupo Especial, párrafos 7.592 y 8.5-8.7.

- interpretó y aplicó incorrectamente la expresión "proteger la moral pública" en el apartado a) y no hizo una evaluación objetiva del asunto de conformidad con el artículo 11 del ESD cuando constató que Colombia no ha acreditado que el arancel compuesto sea una medida para proteger la moral pública¹¹, concretamente:
 - importó erróneamente elementos de la prueba de "necesidad" a la evaluación de si el Decreto N° 456 es una medida para "proteger la moral pública";
 - incluso si fuera adecuado que el Grupo Especial examinara la contribución de la medida, elaboró e impuso una definición excesivamente estricta del término "proteger" que es incompatible con el apartado a) del artículo XX;
 - exigió que Colombia demostrara que el Decreto N° 456 se ocupaba del problema del lavado de activos en su totalidad, en lugar de examinar el aspecto concreto del lavado de activos del que se ocupa el Decreto N° 456;
 - no evaluó debidamente las pruebas estadísticas presentadas por Colombia que demostraban la existencia de subvaloración y lavado de activos y, en consecuencia, actuó de manera incompatible con el artículo 11 del ESD;
 - aplicó erróneamente el término "proteger" en relación con el texto de la medida, la existencia de exclusiones, el período de validez, las consecuencias jurídicas de la importación de mercancías a precios inferiores a los umbrales, y con respecto a pruebas adicionales;
- interpretó y aplicó incorrectamente la prescripción de "necesidad" en el marco del apartado a) y no hizo una evaluación objetiva del asunto de conformidad con el artículo 11 del ESD al constatar que Colombia no ha acreditado la contribución por parte del arancel compuesto al supuesto objetivo de combatir el lavado de activos¹² y que Colombia no ha acreditado que su arancel compuesto es necesario para combatir el lavado de activos.¹³ Los errores del Grupo Especial incluyen los siguientes:
 - una evaluación errónea de la contribución del Decreto N° 456 a la lucha contra el lavado de activos y, en particular, contra el uso de las importaciones de prendas de vestir a precios artificialmente bajos para lavar activos¹⁴;
 - el hecho de que no ponderara y sopesara debidamente los factores incluidos en el análisis de la "necesidad"; y
 - el incumplimiento de sus obligaciones en el marco del artículo 11 del ESD al desestimar pruebas cualitativas y cuantitativas que demostraban ampliamente la contribución del Decreto N° 456 a la lucha contra el lavado de activos a través de importaciones de confecciones y calzado a precios artificialmente bajos¹⁵;
- interpretó y aplicó incorrectamente el apartado d) del artículo XX, porque las constataciones del Grupo Especial en el marco del apartado d) se basan totalmente en sus constataciones erróneas en el marco del apartado a)¹⁶;
- interpretó y aplicó incorrectamente la cláusula introductoria del artículo XX y no hizo una evaluación objetiva del asunto de conformidad con el artículo 11 del ESD al constatar que "debido a las diversas exclusiones de la aplicación de la medida para las importaciones originarias de países con los cuales Colombia tiene acuerdos comerciales vigentes, para las importaciones a Zonas de Régimen Aduanero Especial en Colombia y para las importaciones al amparo del 'Plan Vallejo', incluso asumiendo que Colombia hubiera logrado demostrar que su medida se encuentra provisionalmente justificada al

¹¹ Informe del Grupo Especial, párrafos 7.331-7.401 y 8.5.

¹² Informe del Grupo Especial, párrafos 7.409-7.445, 7.470, 7.471 y 8.5.

¹³ Informe del Grupo Especial, párrafos 7.445, 7.470, 7.471 y 8.5.

¹⁴ Informe del Grupo Especial, párrafos 7.409-7.437.

¹⁵ Informe del Grupo Especial, párrafos 7.354, 7.355 y 7.414-7.430.

¹⁶ Informe del Grupo Especial, párrafos 7.513-7.537 y 8.6.

amparo del artículo XX a) o XX d) del GATT de 1994, el arancel compuesto no se aplica de forma tal que cumpla con los requisitos de la cláusula introductoria del artículo XX del GATT de 1994".¹⁷ El Grupo Especial también incurrió en error en el marco del párrafo 2 del artículo 6 al constatar que los argumentos de Colombia en relación con el artículo XXIV no estaban comprendidos en su mandato.

9. Por las razones indicadas *supra*, Colombia solicita que el Órgano de Apelación revoque los párrafos 7.592 y 8.5-8.7 del informe del Grupo Especial, en los que se constata que Colombia no ha acreditado que su medida se encuentre justificada al amparo del artículo XX del GATT de 1994.¹⁸ Colombia solicita además que el Órgano de Apelación complete el análisis y constate que la medida de Colombia está justificada al amparo de los apartados a) y d) del artículo XX del GATT de 1994.

¹⁷ Informe del Grupo Especial, párrafos 7.550-7.591.

¹⁸ Colombia también solicita que el Órgano de Apelación revoque las constataciones intermedias del Grupo Especial en el marco de los apartados a) y d) y la cláusula introductoria del artículo XX, en particular las constataciones que figuran en los párrafos 7.401, 7.445, 7.470, 7.471, 7.532, 7.536, 7.537, 7.569, 7.580 y 7.590-7.59.

ANEXO B

ARGUMENTOS DE LOS PARTICIPANTES

Índice		Página
Anexo B-1	Resumen de la comunicación del apelante presentada por Colombia	B-2
Anexo B-2	Resumen de la comunicación del apelado presentada por Panamá	B-9

ANEXO B-1

RESUMEN DE LA COMUNICACIÓN DEL APELANTE PRESENTADA POR COLOMBIA

I. INTRODUCCIÓN

1. En Colombia, las organizaciones criminales utilizan el comercio para lavar y repatriar los beneficios obtenidos de ventas de estupefacientes realizadas en el extranjero y otras actividades delictivas. Los grupos criminales lavan los beneficios obtenidos de ventas de estupefacientes comprando prendas de vestir y calzado e importándolos en Colombia a precios artificialmente bajos. Los fondos que genera este proceso se utilizan para financiar actividades ilícitas, como operaciones con estupefacientes, homicidios, secuestros, extorsiones y sobornos.

2. Los Miembros de la OMC han acordado reducir los obstáculos a las importaciones suponiendo de buena fe que esas importaciones no están vinculadas con actividades ilícitas y que el Miembro exportador controla y supervisa adecuadamente sus importaciones. Cuando el Miembro exportador se niega a ejercer una supervisión y un control adecuados sobre sus exportaciones, el Miembro importador no debería estar obligado a hacer extensivas a esas exportaciones las ventajas de los Acuerdos de la OMC.

3. En este asunto, el Grupo Especial no reconoció que las ventajas de los Acuerdos de la OMC, incluidas las concesiones arancelarias previstas en el artículo II del GATT de 1994, nunca se concibieron para ser aplicadas a actividades de comercio ilícito, e incurrió en error en su interpretación de los apartados a) y d) del artículo XX utilizados por Colombia en defensa de sus políticas de reglamentación encaminadas a luchar contra el lavado de activos mediante el uso de operaciones comerciales.

4. La OMC tiene ahora la oportunidad de afirmar con claridad que la liberalización del comercio no tiene por objeto beneficiar a las actividades delictivas, que tanto el Miembro importador como el exportador tienen el deber de asegurarse de que no se utiliza el comercio para actividades delictivas y que la OMC no es una camisa de fuerza que impide a sus Miembros adoptar medidas para luchar contra el lavado de activos mediante el uso de operaciones comerciales.

II. LAVADO DE ACTIVOS MEDIANTE EL USO DE OPERACIONES COMERCIALES

5. El comercio ilícito es el "lado oscuro" del crecimiento del comercio internacional, y representa entre el 8% y el 15% del PIB mundial. Las autoridades colombianas e internacionales han investigado y documentado ampliamente el "lavado de activos mediante el uso de operaciones comerciales".

6. Las autoridades colombianas y el Grupo de Acción Financiera (GAFI) han confirmado que un medio de lavar activos es utilizar mercancías subfacturadas: los importadores lavan la diferencia entre los precios que los exportadores consignan en las facturas y los precios más bajos pagados por las mercancías. Además, en una investigación del GAFI se constató que las zonas francas ofrecen exenciones de derechos e impuestos y procedimientos administrativos simplificados, lo que reduce los controles financieros y aduaneros. La investigación deja claro que el mal uso de las zonas francas tiene efectos negativos en todas las jurisdicciones cuando las exportaciones de mercancías originarias de las zonas francas o en tránsito en ellas no son objeto de controles adecuados.

III. LA MEDIDA EN LITIGIO

7. El Decreto N° 456, adoptado por el Gobierno de Colombia, entró en vigor el 31 de marzo de 2014 por el término de dos años. El Decreto N° 456 siguió al Decreto N° 074, que había estado en vigor durante un año.

8. El Decreto N° 456 desincentiva las importaciones de prendas de vestir y calzado a precios artificialmente bajos y por lo tanto reduce las oportunidades de lavar activos con este *modus operandi*. El Decreto incorpora umbrales que aseguran que no se superen las consolidaciones arancelarias de Colombia cuando el precio de las mercancías refleja condiciones de mercado. El Decreto N° 456 forma parte de una estrategia amplia para luchar contra el lavado de activos.

9. El análisis realizado por el Gobierno de Colombia y remitido al Grupo Especial muestra que los Decretos N° 074 y N° 456 han sido eficaces para reducir las importaciones de prendas de vestir y calzado a precios artificialmente bajos y por ende para reducir las oportunidades de que las organizaciones criminales laven sus beneficios ilícitos.

IV. ARTÍCULO II DEL GATT DE 1994

A. El Grupo Especial incurrió en error al constatar que no era necesario que se pronunciara sobre si el artículo II es aplicable al comercio ilícito

10. De conformidad con el artículo 11 y el párrafo 7 del artículo 12 del ESD, los grupos especiales deben interpretar y aplicar las disposiciones pertinentes de los acuerdos abarcados. El párrafo 2 del artículo 3 del ESD dispone que el sistema de solución de diferencias de la OMC sirve para aclarar las disposiciones vigentes teniendo en cuenta las normas usuales de interpretación del derecho internacional público.

11. La interpretación de los párrafos 1 a) y 1 b) del artículo II suscitó una gran controversia entre Colombia y Panamá, puesto que Panamá consideró que ambas disposiciones se aplican a todas las importaciones, incluso a las transacciones ilícitas, mientras que Colombia adujo que únicamente abarcan las importaciones lícitas. A tenor del párrafo 2 del artículo 3, el artículo 11 y el párrafo 7 del artículo 12 del ESD, el Grupo Especial estaba obligado a evaluar objetivamente la aplicabilidad de los párrafos 1 a) y 1 b) del artículo II del GATT de 1994, y por lo tanto el Grupo Especial incurrió en un error de derecho al constatar que no era necesario pronunciarse sobre esa cuestión.

12. La premisa del Grupo Especial de que el Decreto N° 456 no se aplica únicamente al comercio ilícito no constituía una base para que evitara la cuestión interpretativa. El razonamiento del Grupo Especial solo habría estado bien fundado si hubiera constatado que todas las importaciones sujetas al Decreto N° 456 eran transacciones lícitas. El Grupo Especial no formuló tales constataciones, y en realidad reconoció que las importaciones efectuadas de conformidad con el Decreto N° 456 podrían conllevar comercio ilícito. Así pues, el Grupo Especial estaba obligado a determinar si los párrafos 1 a) y 1 b) del artículo II del GATT de 1994 se aplican al comercio ilícito. Al no hacerlo, el Grupo Especial no resolvió la cuestión de si el Decreto N° 456 está comprendido en el ámbito de aplicación de los párrafos 1 a) y 1 b) del artículo II en lo relativo a su aplicación al comercio ilícito. Puesto que las constataciones del Grupo Especial ofrecen solo una solución parcial, el Grupo Especial incurrió en un error de derecho.

B. El Grupo Especial aplicó indebidamente el principio de economía procesal y vulneró el derecho de Colombia a las debidas garantías procesales

13. No cabe justificar la decisión del Grupo Especial de no interpretar los párrafos 1 a) y 1 b) del artículo II como la aplicación del principio de economía procesal, que únicamente permite que un grupo especial "se abstenga de hacer múltiples constataciones de que una misma medida es *incompatible* con diversas disposiciones cuando una única constatación de incompatibilidad, o un cierto número de ellas, bastaría para solucionar la diferencia". Además, no se puede utilizar el principio de economía procesal para excluir defensas y argumentos planteados por la parte demandada.

14. A diferencia de asuntos anteriores en que la aplicación del principio de economía procesal estaba justificada, el Grupo Especial no se abstuvo de hacer múltiples constataciones sobre una alegación formulada por la parte reclamante, sino que se basó en la jurisprudencia del Órgano de Apelación relativa a la economía procesal para no pronunciarse sobre una cuestión interpretativa planteada por la parte *demandada* que era esencial para resolver el asunto que se le había sometido. El resultado fue la aplicación de un falso principio de economía procesal y el

incumplimiento del deber de hacer una evaluación objetiva del asunto que el artículo 11 imponía al Grupo Especial. El hecho de que no se examinara una alegación esencial para la defensa de Colombia también dio lugar a una vulneración de su derecho a las debidas garantías procesales.

C. La evaluación que hizo el Grupo Especial del Decreto N° 456 no constituyó una base válida para que evitara resolver la cuestión interpretativa de la aplicabilidad del artículo II al comercio ilícito

15. El Grupo Especial incurrió en error al justificar su negativa a pronunciarse sobre la alegación planteada por Colombia en su opinión de que el Decreto N° 456 está "estructurad[o] y diseñad[o] para ser aplicad[o] a todas las importaciones de los productos afectados" y no distingue entre "comercio 'lícito' o 'ilícito'". También incurrió en error al constatar que "no se ha identificado norma legal alguna que prohíba la importación de mercancías cuyos precios declarados sean inferiores a los umbrales previstos en el Decreto N° 456".

16. El Grupo Especial no se ocupó de los argumentos y las pruebas presentados por Colombia que mostraban, entre otras cosas, que los umbrales establecidos en el Decreto reflejaban una distinción entre importaciones lícitas e ilícitas, que las transacciones abarcadas por el Decreto están sujetas a control y pueden ser objeto de procedimientos penales una vez que ha tenido lugar la importación, y que el Decreto busca desincentivar el comportamiento ilícito aumentando los costos de transacción de las importaciones a precios artificialmente bajos que se utilizan para lavar activos. En consecuencia, la evaluación que hizo el Grupo Especial de la compatibilidad del Decreto N° 456 con las obligaciones previstas en los párrafos 1 a) y 1 b) del artículo II es jurídicamente errónea y, por lo tanto, las constataciones definitivas del Grupo Especial no se sostienen.

D. Incluso en el supuesto de que el párrafo 1 b) del artículo II sea aplicable al comercio ilícito, el Grupo Especial incurrió en error al concluir que el Decreto N° 456 no incorpora un techo legislativo que evite que se superen las consolidaciones arancelarias de Colombia

17. El Grupo Especial incurrió en error al constatar que el Decreto N° 456 es incompatible con el párrafo 1 b) del artículo II sobre la base de que los techos legislativos del Decreto N° 456 dieron lugar a derechos de aduana que exceden de las consolidaciones arancelarias. El Grupo Especial no abordó los argumentos y pruebas presentados por Colombia según los cuales los precios inferiores al techo legislativo eran artificiales y no representaban las condiciones de mercado. En cambio, el Grupo Especial decidió basar su conclusión en hipótesis planteadas por Panamá que no refutaban los argumentos de Colombia relativos a esta cuestión. En consecuencia, el Grupo Especial incurrió en error en el marco del párrafo 1 b) del artículo II y en el marco del artículo 11 del ESD.

E. El Grupo Especial alivió indebidamente la carga de la prueba para que Panamá estableciera una presunción *prima facie* en el marco del artículo II

18. El Grupo Especial incurrió en error al aliviar la carga de la prueba para que Panamá estableciera una presunción *prima facie* acerca de la incompatibilidad del Decreto N° 456 con el artículo II y al desestimar sumariamente las pruebas de réplica presentadas por Colombia que demostraban que los precios inferiores a los umbrales establecidos en el Decreto N° 456 no reflejaban las condiciones de mercado. Esa falta de imparcialidad es incompatible con la obligación que impone el artículo 11 del ESD de hacer una evaluación objetiva del asunto.

F. El artículo II del GATT de 1994 no se aplica al comercio ilícito

19. Colombia solicita al Órgano de Apelación que constate que el artículo II del GATT de 1994 solo abarca el comercio lícito y que sus ventajas no se extienden a los productos importados a precios artificialmente bajos. Colombia solicita asimismo al Órgano de Apelación que constate que los aranceles compuestos aplicados en virtud del Decreto N° 456 no exceden de los aranceles consignados en la Lista de Colombia cuando los productos se importan a precios que reflejan las condiciones de mercado y Panamá no ha refutado los argumentos y pruebas presentados por Colombia a ese respecto. En estas circunstancias, el Órgano de Apelación debe constatar que el Decreto N° 456 no es incompatible con los párrafos 1 a) y 1 b) del artículo II del GATT de 1994.

V. EL GRUPO ESPECIAL INCURRIÓ EN ERROR AL CONSTATAR QUE EL DECRETO N° 456 NO ES UNA MEDIDA "PARA PROTEGER LA MORAL PÚBLICA" DE CONFORMIDAD CON EL APARTADO A) DEL ARTÍCULO XX

20. Aunque el Grupo Especial constató acertadamente que Colombia había demostrado que la lucha contra el lavado de activos está comprendida en el alcance de las políticas para proteger la moral pública, constató erróneamente que Colombia no había establecido que el Decreto N° 456 es una medida "para proteger la moral pública". Esa constatación se basa en la aplicación de una prueba excesivamente rigurosa, más onerosa e intrusiva que las pruebas aplicadas en asuntos anteriores.

A. El Grupo Especial incurrió en error al importar equivocadamente elementos de la prueba de la "necesidad" para evaluar si el Decreto N° 456 es una medida "para proteger la moral pública"

21. El Grupo Especial incurrió en error en el marco del apartado a) del artículo XX al exigir a Colombia que demostrara la eficacia de la medida impugnada como parte de la demostración de que la medida es "para proteger la moral pública".

22. La eficacia de la medida impugnada guarda relación con la contribución de la medida al objetivo perseguido que, según la jurisprudencia bien asentada del Órgano de Apelación, es una cuestión pertinente al análisis de la necesidad, *no* al análisis de si una medida se adopta o aplica para proteger la moral pública.

23. La evaluación que hizo el Grupo Especial del criterio "para proteger" la moral pública no solo va más allá de las prescripciones del apartado a) del artículo XX, también va más allá de lo exigido anteriormente por los grupos especiales y el Órgano de Apelación. Habida cuenta de la gravedad de las preocupaciones relacionadas con el lavado de activos y del enorme problema a que hace frente Colombia en relación con la delincuencia internacional, sería terrible obligar a Colombia a satisfacer un criterio más restrictivo para invocar la moral pública que a otros Miembros de la OMC.

B. Incluso en el caso de que hubiera sido adecuado que el Grupo Especial examinara la contribución de la medida, el Grupo Especial incurrió en error al elaborar e imponer un criterio de "proteger" excesivamente estricto que es incompatible con el apartado a) del artículo XX

24. El Grupo Especial incurrió en error cuando exigió que la medida de Colombia cumpliera un criterio del 100% de eficacia al requerir pruebas que demostraran que los productos a precios inferiores a los umbrales establecidos en el Decreto N° 456 se importaban *necesariamente* a precios artificialmente bajos que no reflejaban las condiciones de mercado, que los propios umbrales reflejaban *necesariamente* precios artificialmente bajos, y que las importaciones a precios inferiores a los umbrales se utilizaban *necesariamente* para lavar activos. El apartado a) no impone tal criterio, que es imposible cumplir y por lo tanto impide indebidamente a los Miembros adoptar medidas para proteger la moral pública, y que no respaldan las decisiones anteriores del Órgano de Apelación relativas al término "proteger" que figura el apartado a) del artículo XX.

C. El Grupo Especial incurrió en error al exigir a Colombia que demostrara que el Decreto N° 456 se ocupaba del problema del lavado de activos en su totalidad, en lugar de que se ocupaba del aspecto concreto del lavado de activos abordado por el Decreto N° 456

25. El Grupo Especial incurrió en error al centrarse en la contribución del Decreto N° 456 a la lucha contra el lavado de activos en general en lugar de en su contribución por lo que se refiere al aspecto concreto del problema por él abordado. En el apartado a) del artículo XX no hay base para la evaluación que hizo el Grupo Especial del grado en que el Decreto N° 456 se ocupa del lavado de activos en general o de la magnitud comparativa del lavado de activos mediante el uso de operaciones comerciales y de la contribución que hace la medida en lo relativo al problema más amplio del lavado de activos.

D. El Grupo Especial incurrió en error en su evaluación de las pruebas estadísticas presentadas por Colombia que demostraban la existencia de subvaloración y lavado de activos

26. El Grupo Especial desestimó irrazonablemente las pruebas científicas presentadas por Colombia que demostraban la contribución que hace el Decreto N° 456 a la lucha contra el lavado de activos mediante importaciones de prendas de vestir y calzado, y exoneró arbitrariamente a Panamá de la carga de la prueba que le correspondía. El Grupo Especial afirmó que Colombia debía aportar pruebas de transacciones reales relativas a mercancías procedentes de China, directamente o a través de Panamá, pese a que había suficientes pruebas estadísticas y a las dificultades probatorias para presentar datos de transacciones específicas que obraban en poder de Panamá. La actuación del Grupo Especial a ese respecto entra en conflicto con el deber que le impone el artículo 11 de hacer un análisis imparcial y razonable de las pruebas y de asignar debidamente la carga de la prueba.

E. Otros errores que invalidan la constatación del Grupo Especial

27. El Grupo Especial incurrió también en los siguientes errores en su aplicación de la expresión "para proteger la moral pública" del apartado a) del artículo XX:

- **Texto de la medida:** El Grupo Especial impuso el requisito de que la medida justificada al amparo del apartado a) incluyera un indicación expresa del objetivo de moral pública perseguido, aun cuando el apartado a) del artículo XX no impone ese requisito y en ningún asunto anterior se ha interpretado nunca que lo imponga.
- **Exclusiones:** El Grupo Especial interpretó que las exclusiones contempladas en la medida no guardan relación y son incompatibles con el objetivo de la medida de luchar contra el lavado de activos. Al obrar así, el Grupo Especial impuso de nuevo a Colombia un criterio indebidamente estricto que no es necesario para la constatación de que el Decreto es una medida para proteger la moral pública.
- **Vigencia temporal de la medida:** El Grupo Especial incurrió en error al constatar que una medida de dos años de duración, como el Decreto N° 456, no puede haber sido adoptada para proteger la moral pública.
- **Consecuencias jurídicas de la importación de mercancías a precios inferiores a los umbrales:** El Grupo Especial constató indebidamente que el Decreto N° 456 no es una medida para proteger la moral pública por carecer de consecuencias penales automáticas. Esta interpretación es contraria a decisiones anteriores del Órgano de Apelación en que se ha destacado que "los Miembros de la OMC tienen el derecho de determinar por sí mismos el nivel de observancia de sus leyes y reglamentos compatibles con la OMC".
- **Pruebas adicionales:** El Grupo Especial no tenía derecho a desestimar las declaraciones gubernamentales acerca de los objetivos del Decreto N° 456 sobre la única base de que eran posteriores a la fecha de establecimiento del Grupo Especial, especialmente si se tiene en cuenta que fue el Grupo Especial quien aceptó que el Decreto N° 456 (una medida posterior al establecimiento) estaba comprendido en su mandato.

F. El Órgano de Apelación debería revocar las constataciones del Grupo Especial y concluir que el Decreto N° 456 es una medida "para proteger la moral pública"

28. Colombia solicita al Órgano de Apelación que revoque las constataciones del Grupo Especial y constataste que el Decreto N° 456 es una medida adoptada para para proteger la moral pública.

VI. EL GRUPO ESPECIAL INCURRIÓ EN ERROR AL CONSTATAR QUE EL DECRETO N° 456 NO ES "NECESARIO" PARA PROTEGER LA MORAL PÚBLICA

A. El Grupo Especial incurrió en error en la evaluación de la contribución que hace el Decreto N° 456 a la lucha contra el lavado de activos

29. El Grupo Especial elaboró y aplicó un criterio incorrecto del 100% de eficacia que ningún gobierno puede satisfacer de forma realista y exigió a Colombia que demostrara que el Decreto N° 456 aborda el objetivo de moral pública en su totalidad. Tal requisito no está contemplado en el apartado a) del artículo XX, y las decisiones anteriores del Órgano de Apelación no exigen a los Miembros que satisfagan un criterio tan restrictivo.

B. El Grupo Especial no llevó a cabo un proceso de "sopesar y confrontar"

30. Como ha explicado el Órgano de Apelación, el análisis de la necesidad "entraña un proceso en el que 'se sopesa y se confronta' una serie de factores, como la importancia del objetivo, la contribución de la medida a ese objetivo y el grado de restricción del comercio de la medida". El Grupo Especial no se atuvo a esa orientación en su análisis. Basó su constatación negativa de necesidad únicamente en su análisis de la contribución, sin tener en cuenta su evaluación ni sus constataciones con respecto a la naturaleza de vital importancia de los intereses en juego y los efectos moderados de restricción del comercio de la medida. El resultado fue un análisis indebido de la "necesidad" con arreglo al apartado a) del artículo XX, que debería ser revocado.

C. El Grupo Especial no tuvo en cuenta pruebas cualitativas y cuantitativas que demostraban ampliamente la contribución del Decreto N° 456 a la lucha contra el lavado de activos

31. El Grupo Especial desestimó o no tuvo en cuenta pruebas cuantitativas y cualitativas que claramente acreditan que el Decreto N° 456 contribuye a las iniciativas pluridimensionales de reglamentación de Colombia para eliminar el lavado de activos y, en particular, el lavado de activos mediante importaciones de prendas de vestir y calzado a precios artificialmente bajos. El Grupo Especial debería haber constatado que Colombia satisfizo la carga que le correspondía al establecer la presunción de que el Decreto N° 456 contribuía al logro de este importante objetivo de política pública. El Grupo Especial debería haber constatado también que el hecho de que Panamá no presentara pruebas en respuesta no podía refutar la presunción de que el Decreto N° 456 contribuía al logro del objetivo. El resultado fue que el Grupo Especial incurrió en error, dado que el artículo 11 del ESD dispone que los grupos especiales deben examinar todas las pruebas que se les hayan presentado y cerciorarse de que sus constataciones tengan fundamento adecuado en esas pruebas.

D. Solicitud de compleción del análisis

32. Colombia solicita al Órgano de Apelación que complete el análisis y constate que el Decreto N° 456 es una medida necesaria para proteger la moral pública en el sentido del apartado a) del artículo XX del GATT de 1994.

VII. EL GRUPO ESPECIAL INCURRIÓ EN ERROR EN LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DEL APARTADO D) DEL ARTÍCULO XX DEL GATT DE 1994

33. El Grupo Especial llegó a la conclusión errónea de que Colombia no había demostrado que el Decreto N° 456 está destinado a lograr la observancia del artículo 323 del Código Penal colombiano en el sentido del apartado d) del artículo XX basándose íntegramente en su análisis anterior en el marco del apartado a). Colombia demostró que el análisis del Grupo Especial en el marco del apartado a) está fundamentalmente viciado. Así pues, el análisis del Grupo Especial en el marco del apartado d) adolece necesariamente de los mismos defectos. Por consiguiente, en la medida en que el Órgano de Apelación coincida con Colombia y revoque las constataciones del Grupo Especial en el marco del apartado a), debe revocar también las constataciones del Grupo Especial en el marco del apartado d).

VIII. EL GRUPO ESPECIAL INCURRIÓ EN ERROR AL CONSTATAR QUE EL DECRETO N° 456 NO SATISFACE LOS REQUISITOS DE LA CLÁUSULA INTRODUCTORIA DEL ARTÍCULO XX DEL GATT DE 1994

A. Exclusión de los socios en ALC

34. Colombia adujo que la exclusión de las importaciones de prendas de vestir y calzado procedentes de sus socios en ALC estaba justificada al amparo del artículo XXIV del GATT de 1994 y no podía ser incompatible con la cláusula introductoria del artículo XX. En lugar de abordar el argumento de Colombia y examinar la relación entre los artículos XX y XXIV, el Grupo Especial desestimó la alegación de Colombia sobre la base de una interpretación incorrecta de los artículos XX y XIV, que vicia e invalida su constatación en el marco de la cláusula introductoria.

B. Zonas de Régimen Aduanero Especial y Plan Vallejo

35. El Grupo Especial incurrió en error en la interpretación y aplicación de la cláusula introductoria del artículo XX al constatar que, debido a la exclusión de la aplicación del arancel compuesto a las Zonas de Régimen Aduanero Especial y a las importaciones que ingresan a Colombia bajo el Plan Vallejo, la medida es aplicada de forma tal que constituye un medio de discriminación arbitraria o injustificable y una restricción encubierta al comercio internacional. En consecuencia, Colombia solicita al Órgano de Apelación que revoque la constatación del Grupo Especial.

ANEXO B-2**RESUMEN DE LA COMUNICACIÓN DEL APELADO
PRESENTADO POR PANAMÁ¹**

1.1. Colombia no ha podido demostrar la existencia de errores en la decisión del Grupo Especial de no pronunciarse sobre la aplicabilidad de los artículos II:1(a) y (b) del GATT de 1994 al denominado "comercio ilícito". Como lo constató el Grupo Especial, la medida en cuestión es neutra en cuanto a la licitud o ilicitud del comercio al cual se aplica (es decir, no hace distinciones entre comercio "lícito" o "ilícito"). Por lo tanto, era procedente que el Grupo Especial evaluara la necesidad o utilidad de pronunciarse sobre la aplicabilidad o no de los artículos II:1(a) y (b) al "comercio ilícito", y que determinara finalmente que no había tal necesidad o utilidad. No hubo un uso indebido de la economía procesal porque el Grupo Especial abordó efectivamente el asunto interpretativo propuesto por Colombia. Por otra parte, Colombia tampoco ha podido demostrar la existencia de errores que pongan en duda la buena fe del Grupo Especial con respecto a la constatación fáctica de que el arancel compuesto no es una medida que distingue entre "comercio lícito" y "comercio ilícito". El argumento de que el Grupo Especial no tuvo en cuenta el supuesto "tope legislativo" del arancel es fácticamente errado, y el argumento de que el Grupo Especial relajó la carga de la prueba en favor de Panamá se basa en una lectura errada del estándar jurídico aplicable y del requisito probatorio que se deriva de dicho estándar. En todo caso, Panamá observa que ni el texto o contexto de los artículos II:1(a) y (b) del GATT de 1994, así como el objeto y fin de dicho acuerdo, apoyan una interpretación de los términos "importaciones" y "comercio", en ambas normas respectivamente, según la cual el GATT de 1994 no aplica al "comercio ilícito".

1.2. En lo que respecta a la apelación vinculada al artículo XX(a) del GATT de 1994, el Grupo Especial constató correctamente que Colombia no logró demostrar que el arancel compuesto sea una medida "destinada" a proteger la moral pública. Los argumentos de Colombia se basan en una lectura inadecuada de las constataciones del Grupo Especial. El Grupo Especial examinó minuciosamente las opiniones de las partes; el texto del Decreto No. 456; el diseño, arquitectura y estructura de la medida; las exclusiones de la medida; las consecuencias jurídicas posteriores al ingreso de las importaciones; la vigencia temporal del arancel compuesto; así como otros elementos probatorios; y constató correctamente que no existen elementos fácticos para sostener que la medida ha sido "destinada" a proteger la moral pública. El Grupo Especial nunca exigió un estándar de efectividad del 100% de la medida; ni tampoco "requirió" la demostración de que el Decreto No. 456 aborde el problema del lavado de dinero en su integridad; ni menos aún tuvo un manejo equivocado de la información estadística proveída por Colombia.

1.3. Panamá también sostiene que el Grupo Especial concluyó correctamente que el arancel compuesto no es una medida "necesaria" para proteger la moral pública en el sentido del artículo XX(a) del GATT de 1994. El Grupo Especial no erró en su evaluación de la "contribución". Efectivamente, Colombia nunca llegó a demostrar la existencia de una relación genuina de medios y fines entre el arancel compuesto y el objetivo de combatir al lavado de activos. Por otra parte, el Grupo Especial sí sopesó y confrontó los factores del examen de "necesidad", y concluyó adecuadamente que no existía contribución de la medida al objetivo perseguido y que existía un grado de restricción al comercio. A criterio de Panamá, el Grupo Especial no ignoró evidencia relativa a la "contribución" actuando de forma incompatible con el artículo 11 del ESD.

1.4. En lo que respecta a la apelación de Colombia sobre las constataciones del Grupo Especial relativas al artículo XX(d) del GATT de 1994, Panamá es de la opinión que Colombia no ha podido articular adecuadamente su argumentación. En todo caso, a la luz de los mismos argumentos aducidos bajo el artículo XX(a) del GATT de 1994, Panamá considera que el Grupo Especial concluyó correctamente que el arancel compuesto no es una medida necesaria para lograr la observancia del artículo 323 del Código Penal de Colombia.

¹ Este resumen consta de 766 palabras, menos del 10% del total de palabras de la introducción más las demás secciones de este escrito.

1.5. Finalmente, en lo que respecta a la cláusula introductoria del artículo XX del GATT de 1994, el Grupo Especial concluyó correctamente que el arancel compuesto no se aplica de forma tal que cumpla con los requisitos de esta cláusula introductoria. En particular, el Grupo Especial evaluó correctamente la exclusión de los socios comerciales y de las zonas francas como elementos de hecho que muestran la arbitrariedad con la que Colombia ha procedido en la administración del arancel compuesto.

ANEXO C

ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS PARTICIPANTES

Índice		Page
Anexo C-1	Resumen de la comunicación presentada por la Unión Europea en calidad de tercero participante	C-2

ANEXO C-1

RESUMEN DE LA COMUNICACIÓN PRESENTADA POR LA UNIÓN EUROPEA EN CALIDAD DE TERCERO PARTICIPANTE¹

1. La Unión Europea considera que el artículo II del GATT de 1994 se aplica a las corrientes comerciales, con independencia de que estén caracterizadas como "ilícitas" o "ilegales" en la legislación interna del Miembro afectado.
2. Para que una medida esté justificada al amparo del artículo XX del GATT de 1994, el análisis se reduce a determinar si la medida es *racional y razonable* tanto en su diseño como en su aplicación. Cuando es *manifiesto* que la medida en litigio no está diseñada para servir al supuesto objetivo, puede ser adecuado que un grupo especial realice un análisis similar, tanto con respecto al diseño de la medida en litigio teniendo en cuenta el valor de que se trate como con respecto a la contribución de la medida al valor protegido en el marco de la prueba de la necesidad.
3. Para que una medida esté justificada al amparo del apartado a) del artículo XX, no es necesario que haga referencia expresa a la protección de la moral pública. Sin embargo, que se haga tal referencia es importante. No obstante, un grupo especial no debería estar obligado por esa caracterización, sino que debería hacer una evaluación objetiva sobre la base del diseño, la arquitectura y la estructura reveladora de la medida en litigio.
4. El simple hecho de que una medida contenga determinadas excepciones no hace automáticamente que la medida no esté diseñada para proteger la moral pública. La Unión Europea considera que tales excepciones no deben estar necesariamente relacionadas y en conformidad con el supuesto objetivo. Los Miembros de la OMC gozan de un margen normativo para diseñar esas medidas, siempre que las excepciones sean *admisibles*.
5. Una determinada medida puede considerarse parte de una estrategia más amplia encaminada a abordar una cuestión de política pública concreta y, por lo tanto, hacer la contribución necesaria al logro del objetivo buscado.
6. En *CE - Productos derivados de las focas*, el Órgano de Apelación indicó también que una excepción puede estar justificada por un objetivo distinto del objetivo de la medida en litigio, siempre que la excepción esté diseñada para reducir al mínimo el efecto negativo en el objetivo principal de la medida.
7. La Unión Europea observa que pueden darse situaciones en que se superpongan determinados elementos del análisis en el marco de la prueba de la necesidad y en el marco de la *cláusula introductoria*, particularmente en casos en que el fundamento de la medida principal y el de la discriminación que tiene lugar por medio de una excepción sean el mismo.

¹ Número total de palabras de la comunicación (incluidas las notas y excluido el resumen en versión original) = 5.395; número total de palabras del resumen en versión original = 421.