

RESOLUCIÓN NÚMERO 291 DE 2025

Ministerio de Comercio, Industria Y Turismo

(Octubre 24)

“Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa”.

La Directora de Comercio Exterior (e),

en ejercicio de sus facultades legales, en especial las que le confieren los numerales 5 y 7 del artículo 18 del Decreto Ley 210 de 2003, modificado por el artículo 3º del Decreto número 1289 de 2015, el Decreto número 1794 de 2020, que adicionó el Capítulo 7 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1074 de 2015, el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, la Resolución número 1355 de 2025 y

CONSIDERANDO:

Que mediante Resolución número 046 del 28 de febrero de 2025, publicada en el **Diario Oficial** número 53.047 del 3 de marzo de 2025, la Dirección de Comercio Exterior (**la Dirección**) dispuso la apertura de una investigación de carácter administrativo, con el objeto de determinar la existencia, grado y efectos en la rama de la producción nacional, de un supuesto dumping en las importaciones de papel bond, clasificadas por las subpartidas arancelarias 4802.55.90.00 y 4802.57.90.00, originarias de Brasil.

Que mediante Resolución número 131 del 3 de junio de 2025 (**Resolución número 131**), publicada en el **Diario Oficial** número 53.138 del 4 de junio de 2025, la Dirección resolvió continuar con la investigación iniciada mediante la Resolución número 046 del 28 de febrero de 2025 e imponer derechos antidumping provisionales a las importaciones de papel bond, clasificadas bajo las subpartidas arancelarias 4802.55.90.00 y 4802.57.90.00 originarias de Brasil. Los derechos provisionales consistirán en un gravamen *ad valorem* del 32,95% adicional al arancel vigente y se deberán liquidar sobre el valor FOB declarado por el importador por un término de 4 meses.

Que mediante Resolución número 145 del 17 de junio de 2025 (**Resolución número 145**), la Dirección rechazó la solicitud de aclaración y corrección de la Resolución número 131 del 3 de junio de 2025 solicitada por SYLVAMO DO BRASIL LTDA., SYLVAMO EXPORT, INDUSTRIA NACIONAL PAPELERA S. A. S. y SCRIBE COLOMBIA S. A. S.

Que, mediante escrito remitido por correo electrónico del 26 de junio de 2025, la sociedad SCRIBE DE COLOMBIA S. A. S. (**SCRIBE**) solicitó la revocatoria directa de las Resoluciones números 131 y 145. Solicitud que fue complementada mediante escrito presentado mediante correo electrónico del 2 de julio de 2025.

Que mediante oficio con Radicado número MINCIT 2-2025-024566 del 5 de agosto de 2025, conforme con las instrucciones del Director de Comercio Exterior de la época, se dio traslado de la solicitud de revocación directa al apoderado especial de las sociedades CARVAJAL PULPA Y PAPEL S. A. (**CARVAJAL**), para que en ejercicio de su derecho de

contradicción se pronuncie sobre los argumentos presentados en contra de la Resolución número 131, dentro del plazo de 5 días hábiles siguientes, es decir, hasta el 13 de agosto de 2025.

Que CARVAJAL presentó escrito con fecha 12 de agosto de 2025, en el cual presenta sus comentarios a los argumentos objeto del traslado y que se señalarán en conjunto con los argumentos presentados por SCRIBE, con el fin de decidir sobre el presente asunto.

1. **COMPETENCIA**

Que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)), la Dirección es competente para resolver la solicitud de revocatoria directa a la que se refiere la presente resolución.

2. **MARCO LEGAL DE LAS INVESTIGACIONES ANTIDUMPING**

Las investigaciones antidumping se desarrollan al amparo de la Ley 170 de 1994 que incorporó a la legislación nacional el Acuerdo Antidumping de la Organización Mundial del Comercio y según el Decreto número 1794 de 2020 que regula el procedimiento que permite la imposición de derechos antidumping y su término de vigencia. Cabe resaltar que el Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VI del GATT de 1994, conocido por el nombre de Acuerdo Antidumping de la OMC, desarrolla los principios fundamentales establecidos en el artículo citado con miras a su aplicación en la investigación, determinación y adopción de derechos antidumping que responden al interés general.

En efecto, tanto las normas multilaterales como las nacionales disponen que en la investigación antidumping se debe establecer claramente: (i) que existe dumping en las importaciones investigadas, (ii) que existe daño importante a una rama de producción en Colombia, y (iii) que haya evidencia de relación causal entre las importaciones a precios de dumping y el daño importante registrado en la rama de producción nacional.

En este marco, se considera pertinente dar respuesta a los argumentos presentados por el solicitante de revocatoria directa sobre los procedimientos y análisis efectuados por la Dirección.

3. **SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA**

Por medio del escrito de solicitud, la parte solicitante invoca las causales 1 y 3 del artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por oposición a la Constitución Política o a la ley, y causar un agravio injustificado a **SCRIBE**. Por lo anterior, solicita que sean revocadas las Resoluciones números 131 y 145 de 2025.

Como fundamento de su petición, presenta los siguientes argumentos:

A) FUNDAMENTOS FÁCTICOS DE LA SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA

Sostiene la peticionaria que, en el transcurso de la investigación, la Autoridad Investigadora no tuvo en cuenta la respuesta a cuestionarios suministrada por **SCRIBE** para efectos de la adopción de la determinación preliminar. Situación que señaló a la

Autoridad Investigadora.

Como fundamento de este hecho, presenta una reproducción del correo electrónico del 26 de junio de 2025, en la que la Subdirección de Prácticas Comerciales manifestó que:

“De manera atenta, en atención a los comentarios formulados durante la Audiencia Pública entre Partes Intervinientes celebrada el pasado 16 de junio del presente año, en la cual la Autoridad Investigadora señaló que no había recibido respuesta a los cuestionarios por parte de Scribe Colombia SAS, y considerando lo manifestado por la empresa en el sentido de que dicha información fue efectivamente enviada por correo electrónico, informamos respetuosamente que, tras realizar las verificaciones correspondientes con nuestra Oficina de Sistemas de Información, se detectó que el mensaje en cuestión fue enviado a cuarentena debido a que no superó los controles de seguridad establecidos, por eso no fueron recibidos en el término correspondiente.

Dadas estas razones, la información será incorporada al expediente respectivo, y la Autoridad Investigadora la evaluará dentro del proceso de investigación antidumping relativo a las importaciones de papel bond clasificadas en las subpartidas arancelarias 4802.55.90.00 y 4802.57.90.00, originarias de Brasil”. (Subrayas por fuera del texto).

De otro lado, expresa que solicitó a la Autoridad Investigadora aclaración sobre la vigencia de los derechos provisionales establecidos en la Resolución número 131, si estos aplican a “mercancías embarcadas con anterioridad a su adopción; o si por el contrario aplicarían a mercancías que inclusive se encontraran surtiendo trámites de importación”. No obstante, por medio de la Resolución número 145, se rechazó la solicitud de aclaración y “afirmó que las medidas aplican con independencia del momento de embarque de las mercancías”.

1. OPOSICIÓN A LA CONSTITUCIÓN Y A LA LEY Argumentos presentados

- **Sobre que la Resolución número 131 del 3 de junio de 2025 no vinculó a Scribe al proceso, ni valoró las pruebas aportadas a la investigación, las cuales se presentaron oportunamente.**

Sostiene la peticionaria que el acto administrativo atenta contra el artículo 29 de la Constitución Política (debido proceso), porque no se “vinculó a Scribe al proceso ni valoró las pruebas aportadas a la investigación presentadas oportunamente”, lo que le impide a la sociedad sustentar su posición y perseguir una decisión que le resulte favorable.

Como fundamento jurisprudencial, trae a colación lo señalado por la Corte Constitucional en Sentencia C-353 de 2022, en la que manifiesta que la garantía al debido proceso es un límite al poder del Estado.

Sostiene que también se configura una violación al artículo 2.2.3.7.6.7. y el parágrafo del artículo 2.2.3.7.6.9. del Decreto número 1794 de 2020, que refieren al plazo con que cuentan las partes interesadas intervinientes para suministrar las respuestas a

cuestionarios que remite la Autoridad Investigadora dentro de las investigaciones antidumping, así como la potestad de no tener en cuenta la información que sea suministrada dentro de los 15 días anteriores al vencimiento del término para adoptar la determinación preliminar, es decir, que la información aportada con más de quince (15) días antes de dicho vencimiento deberá ser tenida en cuenta para la determinación preliminar.

De conformidad con la captura de los correos remisorios de las respuestas de cuestionarios, se tiene que **SCRIBE** actuó dentro del término dado por el Decreto referido, pero que al no haberse tenido en cuenta su respuesta entiende que la sociedad **SCRIBE** no fue vinculada al procedimiento administrativo.

Por estas razones, solicita la revocación de la Resolución número 131.

Argumentos expresados por CARVAJAL

Sostiene que no hay una violación al debido proceso, pues como parte interesada le asiste el deber de verificar que la comunicación enviada fue recibida efectivamente por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Igualmente señala que no ha demostrado que el correo presentado como enviado en efecto corresponde a la fecha 28 de marzo de 2025, por cuanto no utilizó un servicio de correo certificado.

Así, al no haberse cerciorado que la respuesta a cuestionarios no haya podido llegar al buzón de correo establecido para tal fin, como es su carga procesal, a pesar de que se haya tratado de un tema de filtros de seguridad, no configura una violación al debido proceso.

Adicionalmente, expone que no se ha configurado una violación al debido proceso, ya que la investigación aún no ha concluido. Según lo establecido en el artículo 2.2.3.7.6.10 del Decreto número 1794 de 2020, el hecho de que cierta información no haya sido considerada al momento de emitir la determinación preliminar no impide que pueda ser tenida en cuenta al finalizar la investigación. Por lo tanto, no es correcto que **SCRIBE** afirme que no considerar la información que presuntamente aportó dentro del plazo constituye una vulneración al debido proceso, ya que dicha información aún puede influir en la decisión final.

Se destaca que la Resolución número 131 del 3 de junio de 2025 no ha impedido la participación de **SCRIBE** en la investigación, ni le ha negado la oportunidad de aportar pruebas. Además, el Decreto número 1794 de 2020 establece que el periodo probatorio continúa incluso después de la adopción de medidas provisionales. En este contexto, el artículo 2.2.3.7.7.3 del mismo decreto señala que para imponer derechos provisionales es necesario concluir preliminarmente la existencia de dumping, el daño a la producción nacional y la necesidad de medidas para evitar mayores perjuicios durante la investigación. Sin embargo, la información entregada por **SCRIBE** no ha sido suficiente para modificar las conclusiones establecidas en la Resolución número 131.

De otro lado, manifiesta que **SCRIBE** no cumplió con el deber de aportar un resumen de la

información no confidencial, por lo que la consecuencia jurídica dada por el Decreto número 1794 de 2020 es que la misma no puede ser tenida en cuenta y, en consecuencia, no hubiera variado la determinación preliminar.

Consideraciones de la Dirección

Una vez hechas las constataciones por parte de la Dirección de Comercio Exterior, se determinó que en efecto SCRIBE sí remitió a tiempo el correo electrónico que contiene su respuesta a cuestionarios, tal y como es evidente en el Tomo 39, página 12 del expediente D-105-02-139, en el cual se encuentra la siguiente respuesta:

“(...) tras realizar las verificaciones correspondientes con nuestra Oficina de Sistemas de Información, se detectó que el mensaje en cuestión fue enviado a cuarentena debido a que no superó los controles de seguridad establecidos, por eso no fueron recibidos en el término correspondiente”.

Conforme con la anterior situación fáctica, es evidente que hay una afectación al curso normal de lo que debería ser el procedimiento administrativo por una causa que resulta ajena tanto al peticionario, como a la Autoridad Investigadora.

Al respecto, cabe citar la jurisprudencia del Consejo de Estado, en la cual señaló lo siguiente:

“Ahora bien, no toda violación a la dimensión formal del debido proceso debe traducirse inexorablemente en la anulación de la actuación procesal afectada, pues, para tales efectos, será necesario que aquella transgresión se proyecte en la esfera material de protección de aquel derecho.

En armonía con lo anterior, se ha sostenido en cuanto a las irregularidades procesales que, para que puedan afectar la validez de lo actuado en el procedimiento disciplinario, tienen que ser determinantes, de manera que, cuando se resguardan las garantías sustanciales con que cuentan los disciplinados para ejercer su derecho de defensa, los yerros procesales de menor entidad no pueden aducirse a efectos de anular el acto administrativo sancionatorio”⁽¹⁾.

(1) Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia de abril 2 de 2020. Rad. 2015-04841-01 (4306-18).

Por lo anterior, es necesario determinar cuál sería el alcance de la información presentada por SCRIBE en su respuesta a cuestionarios para determinar el grado de afectación del derecho invocado, es decir, se analizará la información presentada en la respuesta a cuestionarios, en conjunto con los argumentos que sustentan la solicitud de revocatoria directa.

- **Sobre el cumplimiento de los requisitos para imponer medidas provisionales**

Sostiene la sociedad peticionaria que la norma rectora sobre la imposición de medidas provisionales en las investigaciones antidumping es el artículo 2.2.3.7.7.3 del Decreto número 1794 de 2020, el cual exige (i) la existencia de dumping en las importaciones, que a su vez (ii) causen daño a la rama de producción nacional. Puntos que se construyen con la

información que aportan las partes interesadas intervinientes en cada caso.

Ahora bien, en el caso de la investigación de papel bond, sostiene que no se cumplieron con tales requisitos, por no encontrar acreditada la existencia del dumping ni una afectación de la rama de producción nacional que amerite la imposición de derechos provisionales, pues no se tuvo en cuenta en la evaluación la información de SCRIBE, de los cuales destaca los siguientes puntos:

Similitud de los productos objeto de investigación

Sostiene que para la existencia de similitud *“entre el producto objeto de investigación y el producto fabricado localmente, debe tratarse necesariamente de un producto idéntico o altamente similar, para lo cual deberá demostrarse que las características físicas, químicas, entre otros, hacen que los productos resulten comparables”*.

Para la adopción de la determinación preliminar, la Dirección se basó en el concepto de similitud del Grupo de Registro de Productores de Bienes Nacionales, en memorando con Radicado GRPBN-2025-000002 del 17 de enero de 2025, y permitió considerar más evidencia al sostener que *“(…) sin perjuicio de lo anterior, lo relacionado con la similitud de los productos tendrá que ser analizado en el marco de la etapa siguiente en esta actuación administrativa”*. No obstante, trae de presente lo manifestado por las distintas partes intervinientes en Audiencia Pública realizada el 16 de junio de 2025, en la cual se sostuvo que existen diferencias fisicoquímicas, colorimétricas y de comportamiento en máquina entre el producto importado y el producido nacionalmente, por lo que, en el presente caso, sostiene que no se justifica la imposición de medidas antidumping.

Adicionalmente, asevera que el producto importado es hecho a partir de árboles de eucalipto, mientras que el producto nacional es hecho a partir de bagazo de caña de azúcar que no permite la producción de papel con formación uniforme con posibles remarcaciones al momento de la impresión.

Como sustento de la afirmación presenta una tabla en la que se comparan las características:

VARIABLES	PROPAL	SYLVAMO	SUZANO
Peso Base g/m2	56	57	57
Calibre mm/100H	7,83	6,8	6,8
% Humedad	66,20	6,31	5,9
% Absorción	67,79	51,6	57,9
Blancura	77,01	86,77	86,84
*L	88,26	91,82	91,86
*a	-0,66	-0,94	-1,04
*b	-1,44	-3,35	-3,30

Por dichas particularidades, el papel producido a partir de bagazo de caña tiende a absorber mayor humedad del ambiente por lo que se generan ondulaciones durante la producción de derivados de papel, lo que conlleva a un incremento de costos. Sobre la blancura, el producto nacional al ser almacenado tiende a obtener una coloración amarilla, como consecuencia de la oxidación de lignina por un contenido menor de *b; mientras

que los productos importados al ser de fibras maderables obtienen mejor control de la colorimetría y de mayor blancura dado el valor de *a.

Finalmente, sobre este punto sostiene que el productor nacional no cuenta con las certificaciones *Forest Stewardship Council* (FSC), como sí lo tienen SUZANO y SYLVAMO. Por lo que, todo en conjunto, sostiene que el producto nacional (producto considerado) y el producto importado (producto investigado) no existe similitud suficiente que sustente la determinación preliminar.

Cálculo del margen de dumping

Expresa la solicitante que, para realizar el cálculo del valor normal, conforme lo establecido en el artículo 2.2.3.7.2.10 del Decreto número 1794 de 2020, se deberá comparar el valor normal y el precio de las exportaciones que se obtiene en razón de las respuestas a los cuestionarios. Particularmente las respuestas suministradas por SCRIBE, SYLVAMO y SUZANO, pero que, sostiene, no fueron tenidas en cuenta al momento de imponer los derechos antidumping provisionales y la Autoridad Investigadora, por consecuencia, violó lo dispuesto en el mencionado artículo.

Como sustento de lo anterior, afirma que en la Resolución número 131 se estableció que ni SUZANO y SYLVAMO no aportaron información o pruebas para determinar el valor normal y el precio de exportación. Por el contrario, se tomaron las cotizaciones de precios de venta de SUZANO, lo que estima inconsistente por aceptar estas cotizaciones aportadas por CARVAJAL y, en cambio, solicitar las facturas de venta a los exportadores. Esto hace que el cálculo del margen de dumping se haga negando las pruebas aportadas por todas las partes, por lo que las medidas provisionales deben ser revocadas.

Causas de daño

Sostiene la peticionaria que en el momento de analizar las causas del daño sufrido por la Rama de Producción Nacional no se determinaron otras causales de daño, por lo que se asume que es producto de las importaciones originarias de Brasil, supuestamente a precios de dumping. Por lo que no se cumple lo establecido en el artículo 2.2.3.7.4.1 del Decreto número 1794 de 2020.

En este ámbito, SCRIBE presentó un análisis en el escrito de respuesta a cuestionarios, el cual no fue tenido en cuenta para efecto de la determinación preliminar. Tal y como fueron expuestos en la Audiencia Pública del 16 de junio de 2025, el deterioro de los indicadores económicos y financieros de CARVAJAL se explica así; en el periodo 2021-2022 tuvo un desempeño inusualmente positivo, con un crecimiento en el volumen de ventas y en su producción, pese al incremento consistente de los precios.

Así, considera que, el incremento de los precios y el volumen de ventas es algo inusual desde el punto de vista económico resulta extraño, pero que se explica por dos eventos:

(i) la salida de Smurfit Kappa como proveedor durante el 2022 y, (ii) el incremento de la demanda de derivados de papel como consecuencia del regreso a actividades normales con posterioridad a la pandemia del COVID-19. No obstante, para el periodo 2023 y 2024, el exceso de demanda empezó a eliminarse y llevó a una contracción de las ventas y otros

indicadores económicos y financieros de CARVAJAL.

Existe también una explicación exógena al sector, toda vez que los consumidores prefieren el uso de herramientas digitales sobre las análogas. Ahora, al hacer una relación con las decisiones estratégicas de CARVAJAL, esta ha favorecido la exportación de papel en momentos de devaluación de la tasa de cambio. También se presenta el hecho que no hay un incentivo de venderle a empresas que compiten con CARVAJAL EDUCACIÓN, pese a tener la capacidad instalada para atender dicha demanda. Por lo anterior, el daño de la Rama de Producción Nacional se explica por esas circunstancias y no por las importaciones a precios de dumping y por ello solicita la revocatoria de la Resolución número 131.

Consideraciones de la Dirección

Similitud de los productos objeto de investigación

De acuerdo con literal r) del artículo 2.2.3.7.1.1. del Decreto número 1794 de 2020, se considera como producto similar aquel que es idéntico, es decir, igual en todos los aspectos, o, que tenga características muy parecidas a las del producto considerado. La norma, no menciona que deban ser productos altamente similares o casi idénticos, sino que para efectos de probar la similitud se pueden considerar las diferentes características del producto, esto de acuerdo con la mejor información disponible.

Ahora bien, con base en la normativa aplicable y la práctica internacional fundada en el Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VI del GATT (en adelante, Acuerdo), es importante resaltar un aspecto fundamental de la definición de similitud que es relevante para una actuación de esta naturaleza. Consiste en que en realidad no existe una definición precisa y absoluta de ese concepto y, en consecuencia, la determinación de la similitud debe tener en cuenta los aspectos específicos de cada caso. Al respecto, el Órgano de Apelación en Japón-Bebidas alcohólicas II precisó lo siguiente:

“(...) no puede haber ninguna definición precisa y absoluta de lo que es ‘similar’. El concepto de ‘similaridad’ es relativo y evoca la imagen de un acordeón. El acordeón de ‘similaridad’ se extiende y se contrae en diferentes lugares a medida que se aplican las distintas disposiciones del Acuerdo sobre la OMC. La anchura del acordeón en cualquiera de esos lugares debe determinarse mediante la disposición concreta en la que se encuentra el término ‘similar’, así como por el contexto y las circunstancias existentes en cualquier caso dado al que sea aplicable la disposición”⁽²⁾.

(2) Informe del órgano de apelación, Japón-Bebidas alcohólicas ii (1996), WT/DS8/ AB/R, WT/ DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, p. 25.

Así las cosas, con fundamento en la normativa constitucional y legal aplicable en Colombia, así como en las disposiciones del Acuerdo, es claro que la determinación del contenido del requisito de similitud debe considerar la función atribuida a la norma interpretada y el contexto normativo en el que se enmarca. Así mismo, debe tener en cuenta las circunstancias específicas que ofrece cada caso particular.

Por lo anterior, la Dirección tuvo en cuenta el concepto Grupo Registro de Productor de

Bienes Nacionales de Radicado GRPBN-2025-000002 con base en la mejor información disponible para establecer la similitud, concluyó que existe similitud entre el papel nacional fabricado por Carvajal Pulpa y Papel S. A. y el papel importado de Brasil fabricado por Suzano Papel e Celulose. En el documento, se describió que ambos productos son similares en cuanto a su nombre técnico, clasificación arancelaria, proceso de fabricación, gramaje y usos, aclarando que; aunque para su fabricación, la materia prima principal sea diferente; pulpa de eucalipto para el caso del producto originario de Brasil y bagazo de caña de azúcar para el producto nacional, ambas son de origen vegetal constituidas por fibras celulósicas. Si bien esta diferencia puede generar variaciones en algunas propiedades o características del papel, como la porosidad, no desvirtúa la similitud fundamental entre ambos productos.

Adicionalmente, los argumentos que tienen que ver con las diferencias fisicoquímicas, colorimétricas y lo que tiene que ver con el comportamiento en máquina se presentaron con posterioridad a la expedición de la Resolución número 131.

En consecuencia, la Dirección consideró que el papel bond originario de Brasil y el fabricado por CARVAJAL son similares en los términos del literal r) del artículo 2.2.3.7.1.1. del Decreto número 1794 de 2020.

Cálculo del margen de dumping

Apesar de que la Dirección no tuvo en cuenta la respuesta al cuestionario presentada por la empresa **SCRIBE** para la determinación preliminar, debido a que dicha comunicación no ingresó al buzón oficial de correo electrónico por razones previamente expuestas, esta omisión no afectó el cálculo del margen de dumping establecido en la Resolución número 131 de 2025. Lo anterior, por cuanto **SCRIBE** no aportó información o pruebas adicionales que pudieran modificar dicho cálculo, de manera que el resultado habría sido el mismo. Es importante señalar que la Dirección no desestimó pruebas presentadas por las partes interesadas intervinientes, sino que antes de la determinación preliminar no se allegaron elementos probatorios suficientes que permitieran realizar un cálculo diferente del margen de dumping establecido en la etapa preliminar. En consecuencia, la Dirección actuó de conformidad con lo previsto en el artículo 2.2.3.7.6.15 del Decreto número 1794 de 2020 relativo al uso de mejor información disponible.

Causas de daño

Si bien el Acuerdo Antidumping de la OMC exige la existencia de un nexo causal directo entre las importaciones y el daño a la industria nacional, los datos disponibles muestran que las importaciones originarias de Brasil han incrementado significativamente su participación en el Consumo Nacional Aparente, pasando del 23,05% en el periodo de referencia al 41,16% en el periodo crítico. Este aumento de 18,11 puntos porcentuales refleja una presión directa sobre los precios de la industria nacional, reflejado el deterioro encontrado en sus variables económicas y financieras.

De otra parte, es importante aclarar que, en el informe técnico preliminar, la Dirección sí analizó otras causales de daño, como lo fueron: i) volumen y precios de las

importaciones no investigadas; ii) medidas de defensa comercial impuestas por otros países; iii) tecnología; y iv) resultados de las exportaciones, donde la Dirección no entró que alguna de ellas fuera la causa de daño a la rama de producción nacional.

Sin embargo, la Dirección reconoce factores estructurales expuestos que también pudieron influir -como la salida de Smurfit Kappa como proveedor nacional en el año 2022 y el aumento en la demanda de productos derivados del papel tras el regreso a la normalidad postpandemia-, el comportamiento atípico y sistemático de las importaciones originarias de Brasil constituye una causa concreta, diferenciable y suficiente del daño observado. En consecuencia, se justifica plenamente la aplicación de medidas de defensa comercial preliminares conforme a la normativa vigente, como lo es en este caso.

En consecuencia, aun cuando se reconocen elementos externos que incidieron en el desempeño de la rama de producción nacional, la Dirección concluye que el incremento sustancial y sostenido de las importaciones originarias de Brasil, efectuadas en condiciones de dumping, constituye la causa determinante del daño material a la industria doméstica. Por tanto, se configura el nexo causal exigido por el artículo 2.2.3.7.4.1 del Decreto número 1794 de 2020 y por el Acuerdo Antidumping de la OMC, lo que valida jurídicamente la imposición de derechos provisionales.

2. CAUSACIÓN DE UN AGRAVIO INJUSTIFICADO Argumentos presentados

• Imposibilidad de participar en el transcurso del proceso y omisión probatoria

Sostiene **SCRIBE** que al no haberse tenido en cuenta la información suministrada, se genera un grave perjuicio, al negarle su derecho a la defensa, lo que derivó en la imposición de derechos antidumping provisionales del 32,95%, los cuales afirma que son desproporcionales e ineficientes para lograr el fin que persiguen.

Además, asevera que no se tuvieron en cuenta las solicitudes probatorias contenidas en la respuesta a cuestionario presentadas por parte de **SCRIBE**, lo que manifiesta causa una lesión al derecho al debido proceso y la viabilidad de la mencionada sociedad, lo que se considera un potencial riesgo de limitar o clausurar sus operaciones al encarecer en un 33% el precio de venta.

• Prejuicios potencialmente irremediables en contra de Scribe

El peticionario señala que al expedirse una determinación preliminar sin haber tenido en cuenta los argumentos y pruebas presentados con la respuesta a cuestionarios le genera un perjuicio.

Argumentos expresados por CARVAJAL

No es correcto afirmar que se está causando un agravio injustificado o irremediable a **SCRIBE**. El Decreto número 1794 de 2020 contempla mecanismos que protegen a los importadores en el contexto de la imposición de derechos provisionales. En primer lugar, permite que los importadores, como **SCRIBE**, constituyan una garantía en lugar de realizar el pago inmediato de dichos derechos. En segundo lugar, si al finalizar la investigación

se determina que los derechos definitivos son menores que los provisionales, el artículo 2.2.3.7.8.1 del mismo decreto establece que se debe devolver el exceso pagado. Por tanto, existen medidas que evitan perjuicios irreparables, y no se configura un daño injustificado para SCRIBE.

Consideraciones de la Dirección

No obstante, lo afirmado por **SCRIBE**, para el análisis de un perjuicio, este no debe ser alegado *in genere*, sino que, por el contrario, deberá ser real, cuantificable y demostrable. Por lo que más allá de la simple afirmación, no hay mérito que este argumento prospere, máxime cuando su alegación es que el perjuicio es la presunta vulneración al derecho al debido proceso.

Sobre el particular, la naturaleza de estos derechos en etapa preliminar no tiene como propósito sancionar a los importadores, sino la prevención de un daño importante a la rama de producción nacional mientras se cumple el procedimiento administrativo especial de la investigación. Adicionalmente, dichos derechos no son definitivos, razón por la cual existen mecanismos como la garantía para los derechos provisionales, además de la posibilidad de la devolución de lo pagado en exceso cuando los definitivos sean inferiores a los provisionales, o, no se impongan derechos antidumping definitivos.

En virtud de lo expuesto, la Dirección concluye que los argumentos de SCRIBE carecen de soporte probatorio suficiente y no demuestran un nexo causal directo entre la imposición de derechos provisionales y un perjuicio cierto, real y cuantificable en su contra. Por el contrario, se verifica que las medidas provisionales fueron adoptadas conforme al marco legal vigente y con base en la mejor información disponible, con el fin de prevenir un daño importante a la rama de producción nacional. Adicionalmente, la normativa antidumping prevé salvaguardas específicas -como la constitución de garantías y la devolución de pagos en exceso- que descartan la configuración de un agravio injustificado o irremediable. En consecuencia, no se configura la vulneración al debido proceso ni se afecta de manera ilegítima la viabilidad de la empresa importadora.

- **Violación del principio de confianza legítima**

Sostiene que dicho principio le otorga a los administrados un grado de confianza en las actuaciones de la administración que permitan a los particulares defender sus intereses de manera justa. Principio, que, para el caso en concreto, se vio afectado cuando **SCRIBE** remite sus respuestas en la oportunidad procedimental, pero no son tenidos en cuenta.

Consideraciones de la Dirección

La aplicación de derechos antidumping no se fundamenta en la Ley Marco de Aduanas, sino en la Ley 170 de 1994 y el Decreto número 1074 de 2015 (adicionado por el Decreto número 1794 de 2020). Igualmente, cuando se expide una resolución con la decisión de imponer derechos antidumping, esto obedece a la ocurrencia de un daño sufrido por la rama de producción nacional del producto considerado por la práctica del dumping encontrada.

Este procedimiento se fundamenta en el interés general establecido en el artículo 2.2.3.7.1.4. del Decreto número 1794 de 2020 que dispone:

“La investigación e imposición de derechos antidumping responden al interés público de prevenir y corregir la causación de un daño importante, la amenaza de un daño que exista relación con la práctica desleal de dumping”.

Por todo lo anterior, la razón por la cual los derechos antidumping entran en vigor de forma inmediata, a comparación de la reglamentación de la Ley Marco de Aduanas, es para la prevención de un daño importante o la amenaza de daño importante. Lo que es igual a afirmar que los derechos antidumping no son una reglamentación a la cual se deba ajustar en un plazo de vigencia, habida cuenta que la decisión preliminar se toma mínimo dos (2) meses después de la apertura de la investigación.

En consecuencia, la Dirección concluye que en el presente caso no se configura la vulneración del principio de confianza legítima. Ello obedece a que las actuaciones administrativas adelantadas se enmarcaron en el procedimiento especial previsto en el Decreto número 1794 de 2020, cuya finalidad es la protección del interés público frente a prácticas desleales de comercio. El hecho de que la información remitida por SCRIBE no hubiera sido incorporada en la determinación preliminar no obedece a un desconocimiento arbitrario de la administración, sino a las particularidades de los sistemas de la tecnología e información, en dicho contexto la decisión de imponer derechos provisionales se adopta de manera inmediata con el propósito de evitar un daño importante a la rama de producción nacional. Por tanto, la confianza legítima de la empresa no se ve afectada, pues no existía una expectativa cierta y jurídicamente protegida de que su información sería necesariamente alteraría la determinación preliminar.

1. CONCLUSIONES RESPECTO A LA SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA

Al hacer el estudio de la información presentada por parte de SCRIBE, esta Dirección verificó que, incluso de haber contado con la respuesta a cuestionarios y los datos que aportó con esta, la decisión preliminar de fondo se mantendría. Es decir, que a pesar de que la Dirección no recibió las respuestas a cuestionarios, por las circunstancias tecnológicas descritas anteriormente, la determinación preliminar no presentaría variación alguna. Cabe la pena aclarar que dicha circunstancia no configura una nulidad o vicio procesal, toda vez que, no limitó la facultad de SCRIBE a participar en las demás etapas procedimentales y, conforme a la jurisprudencia constitucional, estas solo se presentan frente a irregularidades de tal magnitud que afecten sustancialmente el debido proceso o comprometan la validez de la actuación.

Al respecto, sostiene la Corte Constitucional que *“las nulidades son irregularidades que se presentan en el marco de un proceso, que vulneran el debido proceso y que, por su gravedad, el legislador –y excepcionalmente el constituyente– les ha atribuido la consecuencia –sanción– de invalidar las actuaciones surtidas. A través de su declaración se controla entonces la validez de la actuación procesal y se asegura a las partes el derecho constitucional al debido proceso”*⁽³⁾. Sobre la base de esa premisa, la Corte precisó que la configuración de una nulidad procesal está condicionada al cumplimiento del principio de trascendencia, según el cual debe acreditarse que la irregularidad es de tal magnitud que afecta las garantías de los sujetos procesales o quebranta las bases del proceso. Ahora,

dado que la decisión adoptada en la Resolución número 131 del 3 de junio de 2025 se mantiene incólume, se concluye que no hay mérito para revocar.

(3)Corte Constitucional. Sentencia SU-360 de 2024.

De conformidad con lo visto, queda demostrado que los argumentos presentados no lograron desvirtuar la presunción de legalidad de las Resoluciones número 131 del 3 de junio de 2025 y 145 del 17 de junio de 2025, por lo que la Dirección no encontró que dichas resoluciones sean opuestas a la Constitución Política o a la ley, ni que con ellas se genere un agravio injustificado a SCRIBE COLOMBIA S. A. S.

En consecuencia, no se configuran las causales de Revocación 1 y 3 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, por lo que se procederá a negar la solicitud de revocatoria directa solicitada mediante escrito del 26 de junio y complementada el 2 de julio de 2025.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo 1º. No revocar las Resoluciones números 131 del 3 de junio de 2025 y 145 del 17 de junio de 2025.

Artículo 2º. Comunicar la presente resolución al señor SILVIO CASTRO SPADAFFORA, representante legal de SCRIBE DE COLOMBIA S. A. S.

Artículo 3º. Contra la presente resolución no procede recurso alguno, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 95 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 4º. Publicar la presente resolución en el ***Diario Oficial***.

Publíquese, comuníquese y cúmplase. 24 de octubre de 2025.

Diana Marcela Pinzón Sierra.

(C. F.).