

RESOLUCIÓN NÚMERO **244** DE **01 JUN. 2026**

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

EL DIRECTOR DE COMERCIO EXTERIOR

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 3 del Decreto 1289 de 2015, el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, el Decreto 1074 de 2015 y

CONSIDERANDO:

Que mediante el Decreto 1794 de 2020 (Decreto 1794) se adicionó un Capítulo, relacionado con la aplicación de derechos antidumping, al Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo.

Que mediante Resolución 112 del 12 de mayo de 2025 (Resolución 112), publicada en el Diario Oficial 53.116 del 13 de mayo de 2025, la Dirección de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (la Dirección), dispuso la terminación de la investigación abierta mediante la Resolución 205 del 16 de julio de 2024 a las importaciones de papel fotocopia, clasificadas bajo la subpartida arancelaria 4802.56.90.00, originarias de Brasil.

Que la Resolución 112 impuso derechos antidumping definitivos, por un plazo de cinco (5) años, consistentes en un gravamen *ad valorem* adicional al arancel vigente, debiéndose liquidar sobre el valor FOB declarado por el importador. El gravamen quedó establecido de la siguiente manera: para SUZANO S.A.: 22,62%; para SYLVAMO DO BRASIL LTDA. y SYLVAMO EXPORT LTDA.: 21,78%; y para los demás exportadores: 30,30%.

Que a través de Resolución 297 del 30 de octubre de 2025, publicada en el Diario Oficial 53.289 del 30 de octubre de 2025, la Dirección de Comercio Exterior resolvió dispuso no revocar la Resolución 112, cuya revocatoria fue solicitada por las sociedades INDUSTRIA NACIONAL PAPELERA S.A.S. (INAPEL), SYLVAMO DO BRASIL LTDA. y SYLVAMO EXPORT LTDA.

Que mediante escrito del 1 de abril de 2026, las sociedades SYLVAMO DO BRASIL LTDA. y SYLVAMO EXPORT LTDA. (SYLVAMO) solicitaron la revocatoria directa de la Resolución 112.

Que por medio de oficio identificado con radicado 2-2026-009699 del 8 de abril de 2026, la Subdirección de Prácticas Comerciales, por instrucciones de la Dirección de Comercio Exterior, dio traslado de la solicitud a CONVERTIDORA PAPELFIBRA S.A.S. (CONVERTIDORA), antigua CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S. ZONA FRANCA PERMANENTE ESPECIAL (CARVAJAL ZFPE), para que en un plazo de cinco (5) días hábiles se manifestara al respecto. Mediante correo electrónico del 15 de abril de 2026 la empresa CONVERTIDORA dio respuesta a lo solicitado.

1. COMPETENCIA

Conforme 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 OMC y según el Decreto 1074 de 2015 (adicionado por el Decreto 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 los recurrentes de la revocatoria directa.

3. SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA

Por medio del escrito de solicitud de fecha 1 de abril de 2026, las sociedades solicitantes invocaron las tres (3) causales del artículo 93 del CPACA, por oposición a la Constitución Política o a la Ley, por inconformidad con el interés público o social y por causar un agravio injustificado, con base en un "hecho sobreviniente" conocido solo hasta finales de enero de 2026 a través de la respuesta con radicado No. 2-2026-002026 de fecha 26 de enero de 2026 expedida por el Grupo de Registro de Productores de Bienes Nacionales de la Subdirección de Diseño y Administración de Operaciones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (GRPBN), *"en la que se indicó expresamente que la peticionaria solo cumplió los requisitos para ser considerada productora nacional con la presentación de unos contratos de maquila en octubre de 2025."*

Por esa razón, el GRPBN confirmó que los registros de producción nacional en los que se apoyó la Dirección de Comercio Exterior para imponer los derechos antidumping fueron cancelados.

Lo anterior significa que la resolución cuya revocación se solicita es contraria a la Constitución, el Acuerdo Antidumping de la OMC, ratificado por la Ley 170 de 1994, y el Decreto 1794 de 2020, lo que acredita que se presentan las causales contempladas en el artículo 93 del CPACA para que proceda la revocatoria directa solicitada".

A continuación, se presentan los argumentos expuestos:

4. FUNDAMENTOS FÁCTICOS DE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR SYLVAMO

SYLVAMO expuso que mediante Resolución 205 del 16 de julio de 2024 la Dirección de Comercio Exterior ordenó la apertura de una investigación antidumping respecto de las importaciones de papel fotocopia clasificadas bajo la subpartida arancelaria 4802.56.90.00, originarias de Brasil, actuación que culminó con la expedición de la Resolución 112 del 12 de mayo de 2025, mediante la cual se impusieron derechos antidumping definitivos.

Sostiene que la solicitud fue presentada por CARVAJAL ZFPE y que es requisito esencial, como es sabido, para que prospere una solicitud para la imposición de un derecho antidumping, la calidad de productor nacional, puesto que nadie más está legitimado para realizar dicha petición.

Señala que la entonces CARVAJAL ZFPE sustentó principalmente su calidad de productor nacional en el registro de productor nacional que le había concedido el GRPBN.

Luego, se resalta como fundamento de la petición de revocatoria directa presentada con ocasión del "hecho sobreviniente" antes indicado. La solicitante manifiesta que la respuesta con radicado No. 2-2026-002026 *"permite concluir los siguientes hechos de especial relevancia para decidir la revocatoria que por este escrito se solicita:*

- a. Los registros de productor nacional de Convertidora Papelfibras S.A.S. de agosto de 2025 fueron cancelados como consecuencia directa de las visitas técnicas de septiembre y octubre de 2025.*
- b. La cancelación se produjo porque las visitas evidenciaron que la empresa **no contaba con los elementos esenciales** para ser productor nacional conforme al Decreto 2680 de 2009 y Resolución 331 de 2010.*
- c. Los registros de productor nacional que sirvieron de fundamento tanto para la Resolución 112 de 2025 como de la decisión de la primera revocatoria presentada por mi representado, quedaron sin efecto, de manera que resulta evidente que la peticionaria no cumplía el requisito esencial, que debe ser previo a la petición, de ser productor nacional para la solicitud inicial, ni para la decisión que negó la primera revocatoria directa."*

5. ARGUMENTOS JURÍDICOS PRESENTADOS POR SYLVAMO

A. MANIFIESTA OPOSICIÓN A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA O A LA LEY

- **Violación del requisito esencial de representatividad (Artículo 3.1. del Acuerdo Antidumping de la OMC -incorporado al ordenamiento jurídico mediante la Ley 170 de 1994- y artículo 2.2.3.7.4.1 del Decreto 1794 de 2020)**

Sostiene que la Resolución 112 desconoce lo prescrito en el artículo 3.1. del Acuerdo Antidumping de la OMC y el artículo 2.2.3.7.4.1 del Decreto 1794 de 2020, por cuanto conforme con la comunicación de fecha 26 de enero de 2026, CONVERTIDORA cumplía con los requisitos legales para ser considerada como productor nacional, por cuanto, aún con una *"situación registral formal, esa compañía nunca tuvo la legitimación para solicitar la imposición de derechos antidumping y ese vicio resulta insubsanable. Ni siquiera los últimos registros que le fueron concedidos en octubre de 2025 podrían enmendar ese yerro pues ellos no estuvieron vigentes ni en el curso del proceso ni al momento de la imposición de derechos."*

esto es, "su cancelación dejó sin piso los derechos antidumping impuestos (...), toda vez que ello significa que al desaparecer ese elemento probatorio queda acreditado que, el solicitante no estuvo legitimado para solicitar y obtener el derecho antidumping".

- **El análisis del daño se realizó basado en cifras de un comercializador y no de la rama de producción nacional (Artículo 3.4 del Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del Acuerdo Antidumping de la OMC y del artículo 2.2.3.7.5.1 del Decreto 1794 de 2020)**

Asevera que la Resolución 112 desconoce lo prescrito en el artículo 3.4. del Acuerdo Antidumping de la OMC y el artículo 2.2.3.7.5.1 del Decreto 1794 de 2020, por cuanto la cancelación de los registros "confirma que las cifras financieras y económicas de Convertidora Papelfibras S.A.S. analizadas en la Resolución 112 de 2025 no correspondieron a un productor nacional sino a un comercializador.", por lo cual, "quedó completamente viciada la investigación así como la resolución que impuso el derecho, pues los indicadores financieros de una empresa que no produce el bien no reflejan ningún impacto de las importaciones sobre la industria nacional."

Adicionalmente, sostiene que "aún en el supuesto en que se admitiera que Convertidora Papelfibras S.A.S. tenía la calidad de productor nacional, debido a los presuntos contratos de maquila, el vicio sigue existiendo y es igual o más grave pues esa compañía no hizo ni siquiera una ligera alusión, en ninguna etapa del procedimiento y tampoco en sus estados financieros auditados, a la existencia de esos contratos de maras."

Finaliza manifestando que lo anterior no es un asunto menor por cuanto el análisis del daño y, en la práctica, el diligenciamiento de los anexos 10, 11, 12 y 12a, llevó a que la autoridad no pudiera tener en cuenta todo lo relacionado con el contrato de maquila, debido a la gravísima omisión del solicitante de proporcionar la información financiera relativa a esos supuestos contratos, frente a lo cual relaciona alguna de las variables que fueron erróneamente informadas a la autoridad por la peticionaria como resultado de esas omisiones, esto es, el "análisis del daño quedó irremediabilmente viciado y distorsionado por cuanto no reflejaría la situación derivada del contrato de maquila ni consideraría las implicaciones de un productor que realiza su fabricación bajo dicha modalidad."

- **Consideraciones presentadas por CONVERTIDORA**

Mediante escrito presentado el 15 de abril de 2026, CONVERTIDORA sostiene que la figura de la revocatoria directa dispuesta en el artículo 93 del CPACA no puede entenderse como una segunda instancia ni como un recurso destinado a reabrir el debate llevado a cabo en el curso de la investigación antidumping que culminó con la emisión de la Resolución 112 de 2025, razón por la cual, dicho artículo establece causales taxativas para la procedencia de la medida.

Señaló que la solicitud de revocatoria presentada por SYLVAMO "se limita a realizar valoraciones subjetivas sobre el procedimiento llevado a cabo por la Autoridad Investigadora y las conclusiones que se obtuvieron de esta. Dicho de otra forma, en la práctica no se invoca de manera genuina ninguna de estas causales, sino que se pretende revivir discusiones sobre la valoración de las pruebas y las conclusiones a las que arribó la autoridad (...)"

Sostiene que la inconformidad manifestada por SYLVAMO "frente al análisis contenido en la Resolución 112 de 2025 obedece únicamente a un desacuerdo con la valoración técnica y jurídica efectuada por la Autoridad Investigadora, la cual se adelantó con estricto apego al Decreto 1794 de 2020 y al Acuerdo Antidumping de la OMC, sin que ello configure en modo alguno un vicio de ilegalidad del acto administrativo. En consecuencia, el cuestionamiento planteado excede los límites de la revocatoria directa. Pretender que la administración, a través de esta figura excepcional, reabra un debate probatorio cerrado, no solo desnaturaliza el alcance de la revocatoria directa y las circunstancias de hecho que deben dar lugar a su invocación, sino que además vulnera el principio de seguridad jurídica y el carácter definitivo de los actos administrativos en firme".

Recuerda que SYLVAMO ya había presentado una revocatoria directa con anterioridad, la cual fue contestada y negada en su oportunidad, por lo cual, pretender presentar una nueva solicitud de revocatoria con base en "hechos sobrevinientes", desnaturaliza por completo la figura jurídica dispuesta en el artículo 93 del CPACA. En ese sentido, sostiene que la revocatoria no puede convertirse en un mecanismo de uso recurrente cada de vez que la parte inconforme considere que existe un "hecho nuevo" o "hecho sobreviniente", que en apreciación subjetiva de la peticionaria justificaría reabrir el debate probatorio, convirtiendo la revocatoria directa en un recurso ordinario de impugnación sucesiva, lo cual es contrario a su naturaleza excepcional, y a los principios de cosa decidida administrativa, seguridad jurídica y

estabilidad del ordenamiento. Finalmente, sostiene que SYLVAMO no ha satisfecho la carga probatoria respecto de ninguna de las causales invocadas.

Ahora bien, con respecto a la presunta oposición a la Constitución Política y a la Ley, SYLVAMO reitera los argumentos ampliamente debatidos durante la investigación, cuestionando la calidad de productor nacional de CONVERTIDORA (antes CARVAJAL ZFPE), la determinación de daño, nexo causal y legalidad de la medida impuesta.

Frente a la supuesta falta de legitimación de CARVAJAL ZFPE se señala que la misma fue acreditada por medio de cuatros (4) medios de prueba independientes y complementarios conforme lo reconoció la Resolución 112 de 2025 y el Informe Técnico de Hechos Esenciales, esto es, los registros expedidos por el GRPBN, el concepto de similitud emitido por dicha dependencia, la información financiera y contable de la compañía, y las visitas de verificación practicadas por la Autoridad Investigadora, relacionando los siguientes argumentos:

i) El Registro de Productores de Bienes Nacionales constituye un medio probatorio relevante, no es el único posible, conforme con lo dispuesto en el artículo 2.2.3.7.6.3 del Decreto 1794 de 2020.

Con respecto a la cancelación o pérdida de vigencia de los registros de productor de bienes nacionales de CONVERTIDORA se asevera que los registros para la subpartida arancelaria 4802.56.90.00 se encuentran vigentes, tal como puede constatare en el aplicativo del Registro de Productores de Bienes Nacionales disponible en la página web de la Ventanilla Única de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, lo cual fue verificado por la Autoridad Investigadora durante la investigación tanto para CONVERTIDORA PAPELFIBRA S.A.S. como para CARVAJAL ZFPE. En caso de presentarse alguna modificación, ello no afectaría retroactivamente la legalidad de la Resolución 112 de 2025, la cual se expidió con base en los hechos y pruebas que obraban al momento de su expedición.

La revocatoria no es el medio para impugnar un acto administrativo con base en circunstancias supuestamente sobrevinientes por cuanto para ello el Decreto 1794 de 2020 prevé otros mecanismos, incluido el procedimiento de revisión administrativa.

ii) El esquema contractual bajo el cual el productor organiza su cadena productiva es irrelevante para efectos de acreditar la calidad de productor nacional. El GRPBN concluyó que la actividad adelantada por CONVERTIDORA reúne las condiciones del Decreto 1289 de 2009 para ser considerada como productor nacional de papel fotocopia, dicha *"determinación se adoptó mediante actos administrativos que gozan de presunción de legalidad conforme al artículo 88 de la Ley 1437 de 2011 y que, en ausencia de una declaración judicial de nulidad, conservan plena eficacia jurídica. La pretensión de Sylvamo de que la Autoridad Investigadora desconozca estos actos administrativos en el marco de una solicitud de revocatoria directa resulta a todas luces improcedente."*

iii) Respecto a la declaración rendida por el presidente del grupo empresarial, argumenta que *"la Autoridad Investigadora la valoró conforme a las reglas de apreciación probatoria del artículo 176 de la Ley 1564 de 2012, distinguiendo dos tipos de afirmaciones: una de carácter fáctico y otra de carácter valorativo. La Autoridad Investigadora concluyó que la declaración es suficiente para acreditar el aspecto fáctico, pero insuficiente para sustentar el aspecto valorativo, por cuanto este último fue analizado y definido mediante actos administrativos que se presumen legales por parte del Grupo de Registro, que es la autoridad competente para establecer si una determinada actividad reúne las condiciones del Decreto 2680 de 2009 para constituir producción de un bien en Colombia"*.

iv) Finalmente, adoptar la posición de SYLVAMO implicaría excluir a un amplio universo de productores legítimos del acceso a los mecanismos de defensa comercial previstos en la normativa, sin distinción por el modelo contractual bajo el cual se organice la producción.

En consecuencia, asevera que *"cualquier argumento tendiente a desvirtuar el análisis del daño de la peticionaria carece de fundamento, toda vez que el carácter de Convertidora como productora nacional fue demostrado en marco de la investigación"*.

- **Consideraciones de la Autoridad**

- **Presunción de legalidad de la Resolución 112 de 2025**

En primer lugar, debe advertirse que la resolución cuya revocación directa se solicita, se presume legal en virtud del artículo 88 del CPACA, por lo que afirmar que el acto administrativo es el resultado de una manifiesta oposición a la Ley, requiere de unos sólidos argumentos probatorios que permitan desvirtuar dicha presunción de legalidad. Sobre el tema se ha pronunciado el Honorable Consejo de Estado en sentencia del 18 de mayo de 2017 de la siguiente forma:

"En consecuencia, si de acuerdo con el principio de legalidad la actividad de la Administración debe someterse plenamente a las normas de superior jerarquía, se infiere que, mientras no se demuestre lo contrario, una vez se tornen ejecutorios los actos que la comprenden, toda ella se ha realizado de conformidad con el ordenamiento y por ende queda cobijada con una presunción de legalidad.

(...)

*Así las cosas, se entiende que todo acto administrativo una vez ejecutoriado produce a plenitud su efectos y se impone su obligatorio cumplimiento por parte de todos los destinatarios hasta tanto la administración no declare lo contrario, por lo cual quien pretenda su nulidad no sólo tiene la obligación de expresar claramente los cargos en los cuales funda la ilegalidad que alega sino que también tiene la carga de demostrar los hechos en que se sustenta esa ilegalidad, pues de no hacerlo así, de un lado, el juez no podrá acometer oficiosamente el estudio de la ilicitud del acto y, de otro lado, se mantendrá incólume la presunción de legalidad que lo ampara"*¹.

Conforme con lo anterior, los argumentos de la solicitud de revocatoria directa se analizarán en el transcurso de la presente, pero se advierte desde ya que la investigación se desarrolló en el marco del debido proceso administrativo, con un total respeto al derecho de las partes interesadas, según la normativa especial previamente establecida y sometido plenamente a las normas de superior jerarquía.

- **De la improcedencia en sede de revocatoria directa de revivir análisis técnicos o debates probatorios de investigaciones administrativas por dumping finalizadas, así como la presentación de "hechos sobrevinientes" o "hechos nuevos"**

De conformidad con lo señalado en los artículos 93 a 96 del CPACA, se tiene que la revocatoria directa es la prerrogativa de la Administración Pública para volver sobre sus propios actos, resulta procedente sobre aquellos actos administrativos que contengan una decisión que crea, reconoce, modifica o extingue una situación jurídica, o lo que es lo mismo, que contengan la finalización del procedimiento de la formación y manifestación de la voluntad unilateral de la autoridad en ejercicio de funciones administrativas con efectos jurídicos, siendo *"actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación"*².

En efecto, el CPACA dispone que para la procedencia de toda solicitud de revocatoria directa que se impetre ante la Administración Pública, deba configurarse cualquiera de los casos señalados taxativamente en su artículo 93 y presentarse dentro de la oportunidad establecida para el efecto en el artículo 95 ibídem. Señalan estos artículos en su orden:

"Artículo 93. Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona."

"Artículo 95. Oportunidad. La revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda.

Las solicitudes de revocación directa deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la solicitud.

¹ Consejo de Estado, Sala Plena Contencioso Administrativa, Sección Tercera, radicación número 76001-23-31-000-2010-01591-01 (5738), C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

² Artículo 43 Ley 1437 de 2011.

Contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede recurso (...)

Así mismo, el artículo 94 del citado CPACA dispone que la revocación directa es improcedente bajo los siguientes supuestos:

“Artículo 94. Improcedencia. La revocación directa de los actos administrativos a solicitud de parte no procederá por la causal del numeral 1 del artículo anterior, cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, ni en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial”.

Como también, en relación con sus efectos, se tiene al tenor literal del artículo 96 ibídem que:

“Artículo 96. Efectos. Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para demandar el acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo”.

Referente al concepto y a la naturaleza de la revocación directa de los actos administrativos, la Corte Constitucional en Sentencia C - 0835 de 2003, ha señalado:

“Según la legislación vigente, la revocatoria directa, en cuanto acto constitutivo, es una decisión invalidante de otro acto previo, decisión que puede surgir de oficio o a solicitud de parte, y en todo caso, con nuevas consecuencias hacia el futuro. En la primera hipótesis el acto de revocación lo dicta el funcionario que haya expedido el acto administrativo a suprimir, o también, su inmediato superior. En la segunda hipótesis, el acto de revocación lo profiere el funcionario competente a instancias del interesado”.

“Como modalidad de contradicción, la revocatoria directa es un recurso extraordinario administrativo, nítidamente incompatible con la vía gubernativa y con el silencio administrativo. Recurso que puede interponerse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme, con la subsiguiente ruptura del carácter ejecutivo y ejecutorio del acto administrativo. En concordancia con esto, la decisión que se adopte en relación con la revocatoria directa no es demandable ante el Contencioso Administrativo”

Por lo tanto, siendo una prerrogativa de la Administración Pública para volver sobre sus propios actos definitivos y distar de recursos administrativos ordinarios que impiden la firmeza de los mismos, resulta improcedente presentar argumentos que hacen referencia a debates probatorios propios de la investigación concluida o análisis técnicos por parte de la Autoridad Investigadora, precisamente con la resolución que se solicita revocar.

Revivir así un debate sobre aspectos que se encuentran resueltos, podría considerarse como una vulneración al derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, toda vez que las demás partes interesadas que participaron en la investigación no podrían en esta instancia controvertir las pruebas o los argumentos que se formulen en su contra, aún si se otorgara la oportunidad de realizar comentarios sobre los mismos.

El debido proceso, establecido también como principio en el numeral 1 del artículo 3 del CPACA, de igual manera se vería vulnerado si se tiene en cuenta que al discutir análisis técnicos propios de la investigación concluida, traería como consecuencia el desconocer que las actuaciones administrativas de las investigaciones antidumping se adelantaron de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la Ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

En cuanto al Decreto 1794 de 2020 como norma especial que regula la aplicación de derechos antidumping, obsérvese que en su artículo 2.2.3.7.6.17. relacionado con la resolución por la cual se adopta una determinación final, se refiere a la conclusión de la investigación, que en concordancia con lo dispuesto el artículo 43 del CPACA, como norma general, puede entenderse que es el acto definitivo con el cual se decide directamente el fondo del asunto.

Es decir, en una investigación que ya concluyó y en la que se dieron las diferentes oportunidades para que las partes interesadas intervinieran a través de un procedimiento especial debidamente regulado, no podrían abordarse nuevamente temas sobre los cuales las partes ya tuvieron la oportunidad de presentar y controvertir las pruebas.

Por tal razón, resultan improcedentes nuevos argumentos o pruebas con base en “hechos sobrevinientes” o “hechos nuevos” que se pretendan hacer valer por fuera de las oportunidades brindadas dentro de la

investigación especial antidumping, tales como la legitimación de la peticionaria como rama de producción nacional para solicitar la imposición de derechos antidumping o el análisis de las variables de daño importante a la rama de producción nacional y el nexo de causalidad. Aceptar lo anterior, constituiría desatender la naturaleza jurídica especial y excepcional de la revocación directa, y tornaría interminable las discusiones sobre los fundamentos técnicos de la adopción de las decisiones, con el agravante que en el presente escenario no se cuenta con la defensa, contradicción y garantía de representación de las partes interesadas que a lo largo de la investigación participaron en la adopción de medidas antidumping a las importaciones de papel fotocopia clasificadas en la subpartida arancelaria 4802.56.90.00, originarias de Brasil.

El anterior razonamiento jurídico que atiende a la naturaleza jurídica especial y excepcional de la revocación directa, consistente en la prerrogativa de volver sobre sus propios actos, lo cual, se reitera, dista de los recursos administrativos ordinarios, se aplica a la presentación de hechos nuevos o sobrevinientes, que ahora la peticionaria SYLVAMO recurrente por segunda vez, anteriormente parte interesada interviniente, pretende que se observen en sede de revocación directa.

- **De la improcedencia en sede de revocatoria directa de reiterar asuntos analizados y resueltos por la autoridad administrativa, presentados por la misma peticionaria SYLVAMO sobre el mismo punto, esto es, la legitimidad CONVERTIDORA PAPELFIBRA SAS (antigua CARVAJAL ZFPE) como rama de producción nacional de papel fotocopia de la subpartida 4802.56.90.00, lo cual desvirtúa la naturaleza especial y excepcional de la revocatoria directa**

En este punto consistente en solicitar a la autoridad administrativa no considerar a CONVERTIDORA como rama de producción nacional de papel fotocopia de la subpartida 4802.56.90.00, debe recordarse que la peticionaria SYLVAMO ya había solicitado la revocatoria directa de la Resolución 112 de 2025 con base en el mismo argumento, lo cual fue analizado y resuelto por la Dirección a través de Resolución 297 del 30 de octubre de 2025, y que ahora vuelve a reiterar, lo cual desvirtúa la naturaleza especial y excepcional de la revocatoria directa.

En especial, se resalta la consideración que realizó la Dirección para desestimar la solicitud de revocatoria directa presentada en ese entonces:

"En consideración de los argumentos presentados, la Autoridad, a través del Grupo de Registro de Productores de Bienes Nacionales de la Subdirección de Diseño y Administración de Operaciones, procedió a realizar el control posterior del Registro de Producción Nacional a la sociedad CONVERTIDORA PAPELFIBRA S.A.S., identificada con NIT 817.002.510-8 (antes CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S. ZONA FRANCA PERMANENTE ESPECIAL). Como consecuencia de ello, el Grupo de Registro de Productores de Bienes Nacionales remitió memorando GRPBN-20025-000071 del 17 de octubre de 2025, informando lo siguiente:

*"(...) la Subdirección de Prácticas Comerciales; solicitó al Grupo de Registro de Productores de Bienes Nacionales, de la Subdirección de Diseño y Administración de Operaciones de la Dirección de Comercio Exterior, una visita de verificación como control posterior a la empresa CONVERTIDORA DE PAPELFIBRAS S.A.S., para constatar de manera directa y objetiva las actividades productivas de la sociedad, así como verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad para ser reconocida como productor nacional. La vista técnica se realizó los días 16, 17 y 18 de septiembre de 2025 a las plantas de producción de las empresas CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A. y CONVERTIDORA DE PAPELFIBRAS S.A.S. ubicadas en la Vereda el Guabal Vía Ingenio la Cabaña - Guachené (Cauca) y Carrera 21 No. 10 - 300 ACOPI - Yumbo (Valle del Cauca). Durante las visitas se realizaron las siguientes observaciones una vez hecho el recorrido por las plantas de producción de las empresas CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A. y CONVERTIDORA DE PAPELFIBRAS S.A.S. Modificar algunos aspectos de la información contenida en las solicitudes de registro de productor nacional como son: Razón social, dirección de la planta de producción que opera actualmente, materias primas, y descripción del proceso productivo. Así mismo, se hace la observación por parte de los funcionarios que, para posteriores solicitudes de registro y renovaciones, se deben adjuntar a las solicitudes los siguientes documentos: Fichas técnicas, facturas de compra de materias primas, ordenes de producción y factura de venta de producto. Por lo que una vez realizados los ajustes al formulario se programó una nueva visita técnica los días 8 y 9 de octubre de 2025 a las instalaciones de las empresas CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A. y CONVERTIDORA PAPELFIBRAS S.A.S., con el fin de complementar la información recolectada y documentar aspectos relevantes identificados durante la visita anterior. En el marco de dicha diligencia, y en conjunto del equipo técnico, de producción, y financieros de la compañía se verificó física y documentalmente la información pertinente al registro de producción nacional suscrito por la compañía. Por lo anterior; se concluye que la CONVERTIDORA PAPELFIBRAS S.A.S. **sí ostenta la calidad de productor nacional**, conforme a la documentación e información técnica aportada." (Negrillas fuera de texto).*

Como consecuencia de lo anterior, se tiene que la sociedad que solicitó el inicio y aplicación de derechos antidumping es parte de la rama de producción nacional en los términos del artículo 2.2.3.7.5.1. del Decreto 1794.

En consecuencia, al tener como hecho que se acredita que la medida antidumping sea solicitada por una rama de producción nacional, o en nombre de esta, es posible acreditar que las cifras económicas y financieras de daño alegadas por la sociedad solicitante sean consideradas como daño.

Así las cosas, al haberse adelantado una investigación antidumping con el cumplimiento de los requisitos, hace que la misma responda al interés público de prevenir y corregir la causación de un daño importante a la rama de producción nacional con ocasión de la práctica desleal de dumping.

Por estas razones, no procede la revocatoria directa de la Resolución 112 de 2025."

Adicionalmente, en consideración a los argumentos presentados por parte de SYLVAMO, los cuales se fundamentan en la respuesta brindada parte del GRPBN a través de radicado No. 2-2026-002026 de fecha 26 de enero de 2026, la Subdirección de Prácticas Comerciales de la Dirección de Comercio Exterior, solicitó a dicho GRPBN a través de memorando SPC-2026-000046 de fecha 28 de mayo de 2025, su "pronunciamiento respecto del alcance de la respuesta PQR Radicado MINCIT No. 2-2026-002026 de fecha 26 de enero de 2026 con ocasión de la solicitud de revocatoria directa contra la Resolución 112 del 12 de mayo de 2025 expedida por la Dirección de Comercio Exterior."

Al respecto, el Grupo de Registro de Productores de Bienes Nacionales remitió memorando GRPBN-2026-000036 del 1 de junio de 2026, en la cual reiteran lo contestado a través de memorando GRPBN-20025-000071 del 17 de octubre de 2025, informando lo siguiente:

"(...) me permito reiterar la respuesta otorgada al apoderado especial de SYLVAMO DO BRASIL LTDA (SYLVAMO), en la que se le manifestó lo siguiente:

"(...) la Subdirección de Prácticas Comerciales; solicitó al Grupo de Registro de Productores de Bienes Nacionales, de la Subdirección de Diseño y Administración de Operaciones de la Dirección de Comercio Exterior, una visita de verificación como control posterior a la empresa CONVERTIDORA DE PAPELFIBRAS S.A.S., para constatar de manera directa y objetiva las actividades productivas de la sociedad, así como verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad para ser reconocida como productor nacional. La vista técnica se realizó los días 16, 17 y 18 de septiembre de 2025 a las plantas de producción de las empresas CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A. y CONVERTIDORA DE PAPELFIBRAS S.A.S. ubicadas en la Vereda el Guabal Vía Ingenio la Cabaña - Guachené (Cauca) y Carrera 21 No. 10 - 300 ACOPI - Yumbo (Valle del Cauca). Durante las visitas se realizaron las siguientes observaciones una vez hecho el recorrido por las plantas de producción de las empresas CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A. y CONVERTIDORA DE PAPELFIBRAS S.A.S. Modificar algunos aspectos de la información contenida en las solicitudes de registro de productor nacional como son: Razón social, dirección de la planta de producción que opera actualmente, materias primas, y descripción del proceso productivo. Así mismo, se hace la observación por parte de los funcionarios que, para posteriores solicitudes de registro y renovaciones, se deben adjuntar a las solicitudes los siguientes documentos: Fichas técnicas, facturas de compra de materias primas, ordenes de producción y factura de venta de producto. Por lo que una vez realizados los ajustes al formulario se programó una nueva visita técnica los días 8 y 9 de octubre de 2025 a las instalaciones de las empresas CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A. y CONVERTIDORA PAPELFIBRAS S.A.S., con el fin de complementar la información recolectada y documentar aspectos relevantes identificados durante la visita anterior. En el marco de dicha diligencia, y en conjunto del equipo técnico, de producción, y financieros de la compañía se verificó física y documentalmente la información pertinente al registro de producción nacional suscrito por la compañía. Por lo anterior; se concluye que la CONVERTIDORA PAPELFIBRAS S.A.S. sí ostenta la calidad de productor nacional, conforme a la documentación e información técnica aportada. (Negritas fuera de texto).

Por otra parte, nos permitimos manifestarle que el grupo de Registro de Productor de Bienes Nacionales en cumplimiento del Decreto 2680 de 2009 y de la resolución No 331 de 2010 ha determinado mediante visitas industriales a la planta de la compañía CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S ZONA FRANCA PERMANENTE ESPECIAL (hoy llamada CONVERTIDORA PAPELFIBRAS S.A.S.), que cumple con lo dispuesto en la normatividad vigente para ser considerado como productor nacional, razón por la cual y luego de las modificaciones solicitadas realizadas sobre aspectos de la información contenida en las solicitudes de registro de productor nacional como: Razón social, dirección de la planta de producción que opera actualmente, materias primas, y descripción del proceso productivo, el pasado 14 de octubre de 2025 le fue otorgado un nuevo registro de productor de bienes nacionales con los ajustes realizados."

De igual manera es menester reiterar la respuesta emitida el pasado 26 de enero de 2026 mediante comunicado 2-2026-002026, en la que se manifestó lo siguiente:

"Como resultado de las visitas técnicas de control posterior realizadas los días **16, 17 y 18 de septiembre**, se identificaron las siguientes observaciones:

- **Actualizar la razón social de la empresa**, teniendo en cuenta que Carvajal Pulpa y Papel S.A.S. Zona Franca Permanente Especial renunció a la declaratoria de existencia como zona franca permanente especial, de conformidad con lo establecido en el artículo 56 del Decreto 2147 de 2016. En consecuencia, la empresa adoptó la denominación **CONVERTIDORA DE PAPELFIBRA S.A.S.**
- **Modificar la descripción técnica del proceso productivo** contenida en el numeral 7 de la solicitud de registro, debido a que, como resultado de la optimización de procesos y mejoras productivas, algunas actividades que hacían parte del proceso productivo hasta el **1 de enero de 2010** dejaron de realizarse directamente por la empresa y actualmente se realizan mediante **contratos de maquila**, esto de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4.2 de la Circular 019 del 31 de julio de 2015. Dichas actividades no se encontraban debidamente descritas en el proceso de producción.
- Se indicó a la compañía que, para la **radicación de una nueva solicitud de Registro de Productor de Bienes Nacionales**, debía adjuntar como soporte la siguiente documentación:
 - o Ficha técnica del producto.
 - o Facturas de compra de materias primas.
 - o Órdenes de producción.
 - o Registros de control de calidad del producto.
 - o Facturas de venta del producto.
 - o Contratos de maquila.

Como resultado de esta visita técnica, se concluyó que:

- La empresa realiza en sus instalaciones el **proceso de conversión del papel**.
- La empresa cuenta con el **personal técnico, la infraestructura, la maquinaria y los procesos productivos** necesarios para la fabricación de los bienes registrados en la base de datos de producción nacional. No obstante, se determinó la necesidad de realizar las modificaciones antes mencionadas al registro, anexando los documentos soporte correspondientes.

Cabe señalar que dichas modificaciones implicaban que, se procedería a la **cancelación de los registros otorgados inicialmente** y a la **aprobación de las nuevas solicitudes de Registro de Productor de Bienes Nacionales** una vez se cumpliera con el lleno de los requisitos señalados durante la visita.

En atención a las observaciones formuladas durante la visita del mes de septiembre, la compañía procedió a **radicar las nuevas solicitudes** con los respectivos ajustes y anexos. En consecuencia, se realizó una **nueva visita de verificación** los días **08 y 09 de octubre**, durante la cual se revisaron los siguientes aspectos:

- Relación comercial o composición accionaria entre **CONVERTIDORAPAPELFIBRAS S.A.S. y CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.**, así como el contrato de suministro de materias primas.
- Ficha técnica del producto.
- Facturas de compra de materias primas.
- Ordenes de suministro de dióxido de cloro.
- Facturas de venta de broke como suministro de materia prima para la fabricación de papel.
- Órdenes de producción.
- Resultados de pruebas de calidad del producto.
- Facturas de venta del producto final.
- Presentación del proceso productivo del grupo empresarial.
- Contratos de maquila.

Como conclusión, a través de las visitas técnicas realizadas se constató que **CONVERTIDORA PAPELFIBRAS S.A.S.** fabrica los productos objeto de la solicitud de **Registro de Productores de Bienes Nacionales**. Las observaciones formuladas fueron debidamente subsanadas y, como resultado, se procedió a la **cancelación de los registros anteriores** y al **otorgamiento de los nuevos registros**."

Con todo lo anterior, se evidencia que CONVERTIDORA PAPELFIBRAS S.A.S. (antes CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S ZONA FRANCA PERMANENTE ESPECIAL) ha ostentado y continúa ostentando la calidad de productor nacional, toda vez que desarrolla de manera efectiva y permanente las actividades productivas correspondientes, cumpliendo con los requisitos legales y reglamentarios aplicables para el reconocimiento de dicha condición. En ese sentido, se reitera lo informado a través de memorando GRPBN-20025-000071 del 17 de octubre de 2025, concluyendo que la CONVERTIDORA PAPELFIBRAS S.A.S. sí ostenta la calidad de productor nacional, conforme a la documentación e información técnica aportada” (Negrillas y subrayado fuera de texto).

Como consecuencia de lo anterior, resulta improcedente que en sede de revocatoria directa la peticionaria SYLVAMO reitere asuntos analizados y resueltos por la autoridad administrativa mediante la Resolución 297 del 30 de octubre de 2025, presentados por la misma peticionaria y sobre el mismo punto, esto es, la legitimidad CONVERTIDORA PAPELFIBRA SAS (antigua CARVAJAL ZFPE) como rama de producción nacional de papel fotocopia de la subpartida 4802.56.90.00, lo cual desvirtúa la naturaleza especial y excepcional de la revocatoria directa, y cuya respuesta en el presente asunto, no puede ser distinta a negar la petición de revocatoria solicitada.

Por lo demás, se reitera que al tener como hecho que se acredita que la medida antidumping sea solicitada por una rama de producción nacional, es posible acreditar que las cifras económicas y financieras de daño alegadas por la sociedad solicitante sean consideradas como daño.

Como consecuencia de lo anterior, se tiene que la sociedad que solicitó el inicio y aplicación de derechos antidumping es parte de la rama de producción nacional en los términos del artículo 2.2.3.7.5.1. del Decreto 1794.

Así las cosas, al haberse adelantado una investigación antidumping con el cumplimiento de los requisitos, hace que la misma responda al interés público de prevenir y corregir la causación de un daño importante a la rama de producción nacional con ocasión de la práctica desleal de dumping.

Conforme con lo señalado anteriormente por la Autoridad, se reitera que la sociedad que solicitó el inicio y aplicación de derechos antidumping es parte de la rama de producción nacional en los términos del artículo 2.2.3.7.5.1. del Decreto 1794. En consecuencia, las cifras económicas y financieras de daño presentadas corresponden a la rama de producción nacional, no siendo procedente reabrir debates técnicos y probatorios finalizados en sede de revocatoria directa.

Por estas razones, no procede la revocatoria directa de la Resolución 112 de 2025.

B. INCONFORMIDAD CON EL INTERÉS PÚBLICO

• Argumentos presentados por SYLVAMO

Sostiene que la imposición de derechos antidumping impuestos mediante Resolución 112 de 2025, fundamentada en registros de productor nacional que finalmente fueron cancelados por el propio MINCIT, contraviene el interés público que el mecanismo antidumping esta llamado a proteger conforme con lo dispuesto en el artículo 2.2.3.7.1.4. del Decreto 1794 de 2020, debido a que la misma estuvo motivada bajo la premisa errónea consistente en que CONVERTIDORA ostentaba la calidad de productor nacional y por lo tanto, al imponer derechos antidumping a una empresa que no es productora sino comercializadora, la medida es contraria al interés general.

Lo anterior, asevera que “cuando se imponen derechos antidumping sin que exista daño y, peor aún, cuando el verdadero propósito para el que se solicitaron es excluir competidores aguas abajo y la solicitud no provino de la industria local, sino de una empresa que solo corta y vende papel, los efectos de la medida son contrarios al interés público”.

Además, señala que se lesiona un bien jurídico de particular importancia, como es el derecho a competir libremente establecido y protegido por el artículo 333 de la Constitución Política, por cuanto i) los consumidores finales y las industrias que requieren papel fotocopia para sus actividades económicas deben pagar sobrecostos derivados de los derechos antidumping, sin que exista una justificación legítima para ello; ii) CONVERTIDORA no tiene capacidad de producir papel fotocopia (solo realiza operaciones de corte de rollos producidos por otra empresa del grupo), la imposición de derechos antidumping no cumple su finalidad de neutralizar un daño que no se ha acreditado como consecuencia de las importaciones del producto considerado; iii) permitir que una empresa que no pertenece a la rama de la producción nacional utilice el mecanismo antidumping sin otra justificación diferente a la de simplemente excluir a los competidores brasileños y encarecer los costos a los importadores, para generar barreras que los coloquen en una desventaja competitiva artificial, configura una restricción que desnaturaliza la finalidad del mecanismo antidumping contemplado en el acuerdo de la OMC; y iv) lo anterior implica además un

incumplimiento de los compromisos de Colombia con Brasil en el marco de los acuerdos comerciales internacionales (Acuerdo de Complementación Económica N° 72 entre la República Federativa del Brasil y la República de Colombia, suscrito el 21 de julio de 2017 y vigentes desde el 20 de diciembre de 2017).

- **Consideraciones presentadas por CONVERTIDORA**

CONVERTIDORA sostiene que el argumento de SYLVAMO desnaturaliza el concepto de interés público dispuesto en el artículo 2.2.3.7.1.4 del Decreto 1794 de 2020, al pretender que este se equipare a la ausencia de medidas correctivas frente a prácticas desleales de comercio comprobada. La Resolución 112 de 2025 no contraviene el interés público, sino que se trata de una decisión adoptada en aras de protegerlo: *"La imposición de derechos antidumping constituye el mecanismo legítimo previsto por el ordenamiento jurídico colombiano y por el Acuerdo Antidumping de la OMC para corregir los efectos distorsionantes de las importaciones a precios de dumping que causan daño a la rama de producción nacional. Negar la aplicación de dichos derechos cuando se ha demostrado la concurrencia de dumping, daño y nexo causal sería, precisamente, lo contrario al interés público, pues permitiría la continuación de una práctica desleal en perjuicio de la producción nacional, el empleo y la actividad económica del país."*

Adicionalmente, la Resolución 112 de 2025 *"analizó exhaustivamente otros factores para determinar si la situación de daño acreditada pudo obedecer a circunstancias diferentes de las importaciones investigadas, concluyendo que no existieron otras circunstancias que pudieran tener una contribución causal para el resultado analizado equiparable a la que dio origen a esta investigación."*

En lo atinente al impacto de la medida sobre los consumidores finales y sobre la industria "aguas abajo", si bien son pertinentes en un análisis de política pública, no configuran por sí mismas una causal de revocatoria directa cuando la medida fue adoptada conforme a derecho y dentro del marco de las potestades que la Ley confiere a la Autoridad Investigadora.

Frente a la supuesta vulneración del artículo 333 de la Constitución Política y del Acuerdo de Complementación Económica N° 72 entre Colombia y Brasil, sostiene que la libertad económica no es un derecho absoluto, sino que admite limitaciones legítimas orientadas a corregir prácticas desleales de comercio internacional que busca restablecerla-no restringir la indebidamente la libre competencia- al neutralizar los efectos distorsionantes del dumping comprobado. Asimismo, se recuerda que el propio artículo 14 del ACE N° 72 preserva expresamente el derecho de cada Parte a aplicar medidas antidumping conforme a la normativa de la OMC.

Finalmente, sostiene que SYLVAMO no ha aportado prueba alguna que demuestre que los precios de los productos que utilizan papel fotocopia hayan efectivamente aumentado como consecuencia de la medida antidumping adoptada y la afirmación consistente en que los sobrecostos serán trasladados a los consumidores finales constituyen una especulación sin sustento probatorio.

- **Consideraciones de la Autoridad**

En la solicitud de revocatoria directa la peticionaria SYLVAMO parte de considerar que el establecimiento de derechos antidumping definitivos impuestos mediante Resolución 112 de 2025 se fundamenta en registros de productor nacional que finalmente fueron cancelados por el MINCIT, lo cual señala que contraviene el interés público que el mecanismo antidumping está llamado a proteger conforme con lo dispuesto en el artículo 2.2.3.7.1.4. del Decreto 1794 de 2020, debido a que la misma estuvo motivada bajo la premisa errónea consistente en que CONVERTIDORA (antigua CARVAJAL ZFPE) ostentaba la calidad de productor nacional y por lo tanto, al imponer derechos antidumping en favor de una empresa que no es productora sino comercializadora, la medida es contraria al interés general.

Adicionalmente, asevera que se imponen derechos antidumping sin que exista daño y que el verdadero propósito para el que se solicitaron es excluir competidores aguas abajo y la solicitud no provino de la industria local, sino de una empresa que solo corta y vende papel, por lo cual, los efectos de la medida son contrarios al interés público.

Además, señala que se lesiona un bien jurídico de particular importancia, como es el derecho a competir libremente establecido y protegido por el artículo 333 de la Constitución Política por las razones que se encuentran mencionadas anteriormente.

Al respecto, las altas Cortes han proferido su concepto sobre interés público, pues si bien no hay definición constitucional, ni legal sobre dicho término, este es un concepto que conlleva atender el interés general o el bien común, y no solo tener en cuenta consideraciones de interés patrimonial.

Según concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado del 11 de diciembre de 2001, se entiende por interés público:

"Interés público: Es el interés de la colectividad. En el sistema administrativo tradicional la satisfacción del interés público era prerrogativa absoluta del ente público. Con las reformas a la administración en los últimos diez años se ha reconocido a la ciudadanía el derecho a participar en la actividad administrativa, convirtiéndose en parte activa y propositiva en torno a los asuntos públicos. La ciudadanía individual o colectivamente pueden contribuir al logro del interés público general, orientando con sus sugerencias el comportamiento de la administración."

Como también, es pertinente hacer referencia a lo que debe entenderse por interés general e interés social, pues a pesar de ser conceptos jurídicos indeterminados al igual que el interés público, puede encontrarse una aproximación a sus definiciones con base en la jurisprudencia nacional, tal como lo demuestra la Sentencia C-053 de 2001 de la Honorable Corte Constitucional:

"(...) los términos "interés general" e "interés social" tienen connotaciones diferentes dentro del ámbito del derecho constitucional colombiano. En la reforma constitucional de 1936 se estableció una distinción entre interés general y social y se optó por incluir los dos conceptos como condicionamientos de los derechos de los particulares, en especial, sobre el derecho de propiedad privada."

El concepto de interés general es una cláusula más indeterminada cuyo contenido ha de hacerse explícito en cada caso concreto. Entre tanto, el de "interés social", que la Constitución actual emplea en sus artículos 51, 58, 62, 333 y 365, es una concreción del interés general que se relaciona de manera inmediata con la definición del Estado como social y de derecho (art. 1º). En tal medida, el apelativo de social le imprime una finalidad y un límite a la actividad estatal, determinando, específicamente, las condiciones dentro de las cuales los intereses económicos particulares son susceptibles de protección. Así, este conjunto de garantías que otorga el Estado implican, a su vez, una necesaria intervención social de su parte, que tiene como finalidad inmediata y directa y como límite constitucionalmente exigibles, el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas. En particular, de las menos favorecidas.

2. En cuanto a la cláusula de prevalencia del interés general contenida en el artículo 1º de la Constitución, esta Corporación ha rechazado su invocación a priori como razón de Estado para justificar una conducta irracional, la protección injustificada de un interés oculto o la vulneración de los derechos de las personas. **Coherente con dicha posición, ha afirmado que la existencia de un interés general debe verificarse en cada caso concreto.** Aun así, a pesar de que efectivamente exista un interés general real que motive una determinada acción del Estado, la máxima según la cual este interés prevalece sobre el particular no es absoluta, ni susceptible de aplicación inmediata. Debe entenderse condicionada a que la invocación de tal interés esté realmente dirigida a la obtención de los objetivos constitucionales y, a la vez, mediatizada por los principios de razonabilidad y proporcionalidad, en aras de conciliarla con los intereses particulares, principalmente, con los derechos fundamentales.

Es precisamente el carácter jurídicamente abstracto e indeterminado del concepto de interés general, unido a una historia de abusos cometidos so pretexto de su prevalencia, lo que ha llevado a que las constituciones liberales modernas consideren la necesidad de armonizarlo con los derechos individuales y con el valor social que tiene la diversidad cultural. Por ello, constituye un requisito indispensable para la aplicación de la máxima de la prevalencia del interés general, que el operador jurídico analice minuciosamente las particularidades de cada caso, intente armonizar el interés general con los derechos de los particulares y, en caso de no ser posible, lo pondere teniendo en cuenta la jerarquía de valores propia de la Constitución" (Subrayado y negrillas fuera de texto).

Ahora bien, normativamente, con respecto al interés público que atañe en el caso concreto a las medidas de defensa comercial antidumping, el artículo 10 de la Ley 7 de 1991 dispone:

"ARTICULO 10. El Gobierno Nacional amparará la producción nacional contra las prácticas desleales y restrictivas de comercio internacional. Para tal efecto regulará la protección de la producción nacional contra esas prácticas y señalará los organismos y procedimientos para hacer aplicables las disposiciones que expida sobre la materia.

En tales disposiciones el Gobierno Nacional fijará los requisitos, procedimientos y factores para determinar la imposición de gravámenes o derechos provisionales o definitivos que, con el fin de prevenir y contrarrestar dichas prácticas, podrán imponer la autoridad competente".

Para realizar una verificación del interés general en la imposición de derechos antidumping que nos ocupa, tal como lo propone la jurisprudencia citada, debe partirse del análisis del artículo 2.2.3.7.1.4. del Decreto 1794 de 2020, el cual dispone:

"Artículo 2.2.3.7.1.4. Interés general. 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 importante o el retraso importante en la creación de una rama de producción, siempre que exista relación con la práctica desleal de dumping.

Los derechos se imponen de manera particular sobre los productores y exportadores de un país y, eventualmente, respecto de un país".

Una lectura del anterior artículo demuestra que es cierto que la investigación y la imposición de derechos antidumping responden al interés general, cuando estos últimos son impuestos ante un daño importante ocasionado a la rama de producción nacional, "siempre que exista relación" entre el mismo y la práctica desleal de dumping. Es así como la norma nacional tiene el condicional de la existencia de una rama de producción nacional, práctica desleal de dumping, daño y nexo causal, sin los cuales sería imposible una imposición de derechos antidumping que respondiera a un interés general.

Con respecto a la impugnación en sede de revocatoria directa que realiza SYLVAMO con base en la causal segunda del artículo 93 del CPACA, la misma parte de considerar por demostrado la falta de legitimidad de CONVERTIDORA (antigua CARVAJAL ZFPE) como rama de la producción nacional, lo cual, se reitera, no ha sido desvirtuado sino confirmado por el GRPBN.

Por esta razón, al verificar el caso en concreto no se encuentra una afectación al interés general por la imposición de derechos antidumping definitivos, toda vez que dichos derechos estarían justificados dentro de la investigación antidumping iniciada mediante Resolución 205 del 16 de julio de 2024 y finalizada a través de Resolución 112 de 2025, al establecer claramente: (i) que existe dumping en las importaciones de papel fotocopia de la subpartida 4802.56.90.00 originarias de Brasil, (ii) que existe daño importante a la rama de producción nacional en Colombia de papel fotocopia de la subpartida 4802.56.90.00, y (iii) evidencia de relación causal entre las importaciones a precios de dumping y el daño importante registrado en la rama de producción nacional:

En primer lugar, en lo que refiere a la existencia de una rama de producción nacional, se remite a los argumentos expresados anteriormente y, en especial, la reproducción del contenido del memorando MINCIT GRPBN-20026-000036 del 1 de junio de 2026, en la cual reiteran lo contestado a través de memorando GRPBN-20025-000071 del 17 de octubre de 2025, que, en resumen, **"se evidencia que CONVERTIDORA PAPELFIBRAS S.A.S. (antes CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S ZONA FRANCA PERMANENTE ESPECIAL) ha ostentado y continúa ostentando la calidad de productor nacional, toda vez que desarrolla de manera efectiva y permanente las actividades productivas correspondientes, cumpliendo con los requisitos legales y reglamentarios aplicables para el reconocimiento de dicha condición. En ese sentido, se reitera lo informado a través de memorando GRPBN-20025-000071 del 17 de octubre de 2025, concluyendo que la CONVERTIDORA PAPELFIBRAS S.A.S. sí ostenta la calidad de productor nacional, conforme a la documentación e información técnica aportada"** (Negrillas y subrayado fuera de texto).

En segundo lugar, frente a los argumentos de la aplicación de la figura de derechos antidumping con fines anticompetitivos, se recuerda que la investigación adelantada cumplió con los requisitos necesarios para aplicación de la misma, siendo un fin constitucionalmente válido, conforme con lo dispuesto en el artículo 2.2.3.7.1.4. del Decreto 1794 de 2020, para corregir la causación de un daño importante a la rama de producción nacional, habida cuenta de la existencia de relación causal con la práctica desleal de dumping.

En tercer lugar, en lo que respecta a la solicitud de revocatoria directa presentada, el señalamiento de un "verdadero propósito" para excluir competidores aguas abajo, así como los sobrecostos para consumidores finales y las industrias que requieren papel fotocopia para sus actividades económicas derivados de los derechos antidumping, sin que exista una justificación legítima para ello, se sustentan en la sola manifestación del solicitante, y en todo caso, el mismo no desvirtúa la procedencia de la aplicación de medida de defensa comercial por dumping en la investigación finalizada a través de Resolución 112 de 2025.

Finalmente, el ACE No. 72 suscrito entre Colombia y Brasil, preserva el derecho de Colombia y Brasil ha acudir a los mecanismos de defensa comercial para la aplicación de medidas antidumping, siempre y cuando se cumplan las condiciones de procedencia del Acuerdo Antidumping de la OMC.

Por estas razones, no procede la revocatoria directa de la Resolución 112 de 2025.

C. AGRAVIO INJUSTIFICADO

• Argumentos presentados por SYLVAMO

Sostiene que en el presente caso SYLVAMO ha sufrido un agravio injustificado que "radica en su exclusión casi completa del mercado colombiano, como resultado de la imposición de derechos antidumping sin que exista fundamento jurídico ni técnico válido".

Además, señala que el agravio se concreta en la afectación consistente en que el gravamen de derechos antidumping del 21,78% encarecen significativamente y sin ningún motivo ni justificación válida, el costo

de importación del papel fotocopia brasileño, lo que incrementa el precio al consumidor final; y estos constituyen una barrera de acceso injustificada que distorsiona y falsea las condiciones de competencia del mercado colombiano, no sólo para los exportadores sino para los importadores.

- **Consideraciones presentadas por CONVERTIDORA**

CONVERTIDORA sostiene que en primer lugar, para que se configure un agravio injustificado en los términos del artículo 93 del CPACA, es necesario que el acto administrativo cause un perjuicio o gravamen a una persona sin que exista un fundamento legítimo que lo justifique, así mismo, que *“la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que no basta con la mera inconformidad del administrado con el contenido de la decisión, sino que debe demostrarse que el acto carece de toda justificación legal o fáctica y que el gravamen impuesto es desproporcionado, arbitrario o carente de base normativa.”*

En el presente asunto, la imposición de derechos antidumping a las importaciones de papel fotocopia originarias de Brasil es el ejercicio legítimo de una potestad expresamente conferida por el ordenamiento jurídico colombiano (Decreto 1794 de 2020) y el Acuerdo Antidumping de la OMC: *“Los derechos antidumping fueron impuestos tras un procedimiento administrativo que se desarrolló con estricto apego al debido proceso, en el cual Sylvamo tuvo plena oportunidad de participar, aportar pruebas, presentar alegatos, asistir a la audiencia pública de intervinientes y formular sus comentarios al documento de Hechos Esenciales. La medida no fue arbitraria ni desproporcionada: responde a la verificación técnica de la existencia de dumping, daño importante a la rama de producción nacional y nexo de causalidad entre ambos fenómenos.”*

En segundo lugar, la cuantía de los derechos antidumping impuestos no excede los márgenes de dumping individuales identificados para cada exportador, conforme lo exige el artículo 9.3 del Acuerdo Antidumping de la OMC, y los artículos 2.2.3.7.1.4 y 2.2.3.7.7.2 del Decreto 1794 de 2020, siendo el gravamen *ad valorem* establecido para SYLVAMO (21,78%) corresponde exactamente a su margen de dumping individual, lo que descarta desproporción o exceso en la medida, es decir, el supuesto “agravio” que denuncia es, en realidad, la consecuencia directa y previsible de su propia práctica de dumping.

En tercer lugar, el hecho de que la imposición de derechos antidumping genere un costo adicional para los exportadores brasileiros es una consecuencia legítima e inherente al régimen de defensa comercial, cuyo propósito es precisamente restablecer condiciones de competencia leal en el mercado colombiano, siendo contrario al interés público y *causaría un verdadero agravio injustificado, esta vez a la rama de producción nacional, sería permitir que las importaciones a precios de dumping continúen sin correctivo alguno, destruyendo progresivamente la capacidad productiva nacional.*

Por último, CONVERTIDORA reitera que la vía procesal adecuada para cuestionar la legalidad de un acto administrativo con el que se está inconforme no es la revocatoria directa sino la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, conforme al artículo 138 del CPACA. La pretensión de que la administración revoque sus propios actos con base en una mera inconformidad con la valoración probatoria excede los límites de la misma.

- **Consideraciones de la Autoridad**

Para determinar la procedencia de la revocación directa de la Resolución 112 de 2025, conforme con la tercera causal del artículo 93 del CPACA, resulta pertinente comprender, según lo expuesto en líneas anteriores, que en definitiva no se logró desvirtuar la presunción de legalidad que reviste al acto administrativo denominado Resolución 112 de 2025 conforme al artículo 88 del mismo Código.

Por este motivo, una vez se han demostrado los fundamentos de procedencia para imponer la citada medida antidumping definitiva por medio del acto administrativo y que no se logró desvirtuar la legalidad del mismo, se podría descartar desde ya la ocurrencia de un agravio injustificado entendido como un perjuicio que se ocasiona a una persona sin motivo, razón o fundamento.

No obstante, con el objetivo de realizar un examen completo de la solicitud de revocatoria directa, se procederá a determinar lo que debe entenderse por el concepto de daño antijurídico, en atención al llamado que realiza la solicitante SYLVAMO sobre unas cargas que se impusieron de manera injustificada. Lo anterior, sin dejar de observar anticipadamente que no se aportan pruebas que permitan determinar la afectación de las sociedades SYLVAMO DO BRASIL LTDA. y SYLVAMO EXPORT LTDA. como resultado de las medidas antidumping definitivas impuestas por la Dirección.

Así las cosas, a continuación, se relaciona lo que ha entendido la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado³ en relación con el concepto de daño antijurídico:

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicación 08001-23-31-000-1998-12677-01 (44657), C.P. Ramiro Pazos Guerrero, septiembre 14 de 2017.

"Sobre la noción de daño antijurídico, ha dicho la jurisprudencia, que "equivale a la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial que la víctima no está en obligación de soportar (...)". En consecuencia, "sólo habrá daño antijurídico cuando se verifique una modificación o alteración negativa fáctica o material respecto de un derecho, bien o interés legítimo que es personal y cierto frente a la persona que lo reclama, y que desde el punto de vista formal es antijurídico, es decir no está en la obligación de soportar porque la normativa no le impone esa carga.

(...)

De acuerdo con lo anterior, se tiene que la sola inferencia o afirmación en la demanda acerca de la ocurrencia de un daño antijurídico no resulta suficiente para tenerlo como acreditado, en la medida en que es necesario e indispensable que el demandante respalde tales afirmaciones con el material probatorio suficiente para su comprobación en el proceso. Se recuerda que de conformidad con el régimen de responsabilidad vigente, el daño antijurídico no se presume, de manera que quien alega su ocurrencia debe probarlo".

Con base en lo anterior, se reitera que SYLVAMO no allegó prueba alguna para demostrar las consecuencias perjudiciales antijurídicas de la decisión adoptada por la Resolución 112 de 2025, ni tampoco se derrumbó la presunción de legalidad de dicho acto administrativo.

Conforme a la providencia del Honorable Consejo de Estado y ante la ausencia de pruebas aportadas con la solicitud de revocatoria directa, las cuales resultan en afirmaciones que hacen alusión a perjuicios meramente retóricos que no logran probar unos perjuicios ciertos generados o futuros como consecuencia de la Resolución 112 de 2025, la solicitud de revocación directa es improcedente en lo que a dicho numeral se refiere.

6. RECOMENDACIÓN DEL COMITÉ DE PRÁCTICAS COMERCIALES

Como se ha mencionado, la solicitud presentada por parte de SYLVAMO se fundamenta en asuntos analizados y resueltos por la autoridad administrativa mediante la Resolución 297 del 30 de octubre de 2025, presentados por la misma peticionaria y sobre el mismo punto, esto es, la legitimidad CONVERTIDORA PAPELFIBRA SAS (antigua CARVAJAL ZFPE) como rama de producción nacional de papel fotocopia de la subpartida 4802.56.90.00, lo cual fue evaluado y recomendado por el Comité de Prácticas Comerciales en sesión 169 del 23 de octubre de 2025. En dicha sesión, por unanimidad se recomendó no revocar la Resolución 112 del 12 de mayo de 2025 y en su lugar mantener los derechos antidumping vigentes, razón por la cual, por sustracción de materia, el mencionado Comité ya se pronunció sobre dicho asunto.

7. CONCLUSIONES RESPECTO A LA SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA

Al hacer el estudio de la información presentada SYLVAMO, esta Dirección verificó que:

De conformidad con lo visto, queda demostrado que los argumentos presentados no lograron demostrar que la Resolución 112 del 12 de mayo de 2025 es contraria a la Constitución y a la ley, o que atente contra el interés general o interés público, o que causa un agravio injustificado, por lo que la Dirección procederá a no revocar la decisión.

En consecuencia, no se configuran las causales de revocatoria 1, 2 y 3 del artículo 93 del CPACA, por lo que se procederá a negar la solicitud de revocatoria directa.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

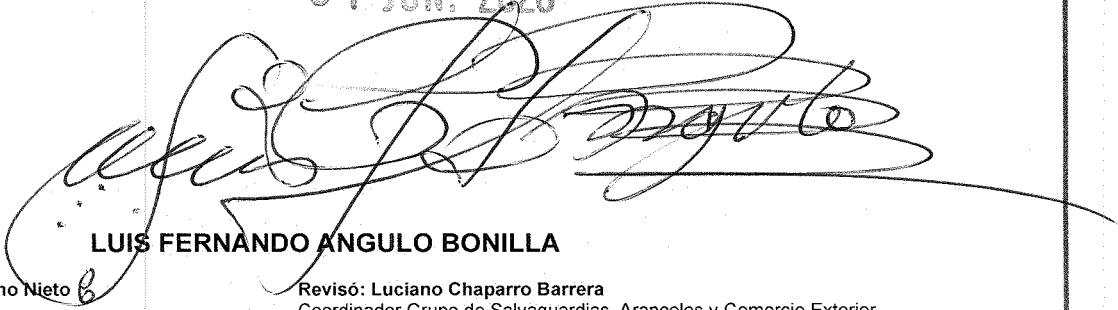
Artículo 1. No revocar la Resolución 112 del 12 de mayo de 2025, por la cual se adopta la determinación final dentro de la investigación por dumping iniciada mediante la Resolución 205 del 16 de julio de 2024.

Artículo 2. Comunicar la presente resolución al doctor GABRIEL IBARRA PARDO, apoderado especial de SYLVAMO DO BRASIL LTDA y SYLVAMO EXPORT LTDA.

Artículo 3. 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 4. Publicar la presente resolución en el Diario Oficial.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE 01 JUN. 2026



LUIS FERNANDO ANGULO BONILLA

Proyectó: Carlos Andrés Camacho Nieto
Profesional Especializado
Subdirección de Prácticas Comerciales
Dirección de Comercio Exterior

Revisó: Luciano Chaparro Barrera
Coordinador Grupo de Salvaguardias, Aranceles y Comercio Exterior
Subdirección de Prácticas Comerciales
Dirección de Comercio Exterior

Aprobó: Nubia López Morales
Subdirectora de Prácticas Comerciales
Dirección de Comercio Exterior

legiscomex