

RESOLUCIÓN NÚMERO 126 DE 26 MAR. 2026

"Por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa contra la Resolución 114 del 16 de mayo de 2025"

EL DIRECTOR 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 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, la Resolución 0444 del 13 de marzo de 2026, y

CONSIDERANDO:

I. LA DECISIÓN IMPUGNADA

Que mediante la Resolución No. 114 del 16 de mayo de 2025, publicada en el Diario Oficial No. 53.119 de la misma fecha (en adelante, la **Resolución Definitiva**), la Dirección de Comercio Exterior (en adelante, **la Dirección**) dispuso la terminación de la investigación iniciada mediante la Resolución No. 176 del 18 de junio de 2024 respecto de las importaciones de vidrio flotado incoloro en placas o en hojas, clasificadas por las subpartidas arancelarias 7005.29.10.00 y 7005.29.90.00, originarias de la República Popular China, sin la imposición de derechos antidumping definitivos sobre dichas importaciones.

II. LA SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA

Mediante las comunicaciones 1-2026-001983, 1-2026-001973 del 20 de enero de 2026 y 1-2026-002941 del 27 de enero de 2026, remitidas a la Subdirección de Prácticas Comerciales, la sociedad **VIDRIO ANDINO S.A.S.** (en adelante, **la impugnante**), solicitó la revocatoria directa de la Resolución No. 114 del 16 de mayo de 2025, invocando para tal efecto las tres causales previstas en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

La impugnante, en ejercicio del derecho fundamental de petición (art. 23 C.P., Ley 1755 de 2015 y arts. 93 y ss. del CPACA), solicita la revocatoria directa de la Resolución 114 del 16 de mayo de 2025 y sostiene que dicha decisión incurrió en errores sustanciales de hecho y de derecho, vulnerando normas nacionales e internacionales, particularmente el Acuerdo Antidumping de la OMC.

III. CONSIDERACIONES DE LA DIRECCIÓN

La revocatoria directa es un mecanismo excepcional de autocontrol administrativo, cuya procedencia se encuentra supeditada a las causales taxativas previstas en el ordenamiento jurídico. No constituye una instancia adicional para reabrir el debate probatorio ni para replantear valoraciones técnicas efectuadas dentro de la órbita de competencia de la Autoridad Investigadora, siendo entonces, un instrumento excepcional de autocontrol sujeto a causales estrictas contempladas en el artículo 93 del CPACA.

En materia de defensa comercial, las determinaciones adoptadas en el marco de la Organización Mundial del Comercio y, específicamente, del Acuerdo Antidumping de la OMC, responden a una metodología técnica reglada que otorga a la Autoridad Investigadora un margen razonable de apreciación económica en el análisis de daño y causalidad.

En consecuencia, la discrepancia de la impugnante con la valoración técnica efectuada no configura, por sí sola, un vicio de legalidad que habilite la revocatoria del acto.

1. Argumentos relacionados con la supuesta oposición manifiesta a la Constitución y la Ley

A. Argumentos de oposición

- **Error sustancial en el análisis del nexo causal**

La impugnante sustenta su solicitud de revocatoria directa señalando que la Autoridad Investigadora habría incurrido en un error sustancial de carácter jurídico y económico en el análisis del nexo causal, al concluir que el daño observado en la rama de producción nacional obedecía principalmente a la contracción de la demanda y no a las importaciones realizadas a precios de dumping. A juicio de la impugnante, la determinación final habría utilizado la contracción de la demanda como un factor determinante y excluyente para descartar la relación de causalidad entre las importaciones investigadas y el daño alegado por la industria nacional. En ese sentido, afirma que la Autoridad habría ignorado diversos indicadores económicos que evidenciarían el impacto de las importaciones investigadas sobre el desempeño de la industria nacional, apartándose así del estándar de análisis del nexo causal previsto en el Acuerdo Antidumping de la Organización Mundial del Comercio.

- **Violación del estándar de no atribución del Acuerdo Antidumping**

Adicionalmente, sostiene que el análisis efectuado por el Ministerio sería incompatible con lo dispuesto en el artículo 3.5 del referido acuerdo internacional, particularmente en lo relacionado con el examen de los factores de no atribución del daño. En su criterio, la existencia de un factor concurrente que pudiera incidir en la situación de la industria nacional, como sería la contracción de la demanda, no permitiría descartar automáticamente la relación de causalidad entre el dumping y el daño, por lo que la autoridad investigadora debió efectuar una evaluación individualizada de los distintos factores que habrían influido en el desempeño de la rama de producción nacional.

- **Introducción extemporánea de un "hecho esencial"**

Así mismo manifiesta, que la contracción de la demanda habría sido introducida como fundamento decisorio únicamente en la determinación final de la investigación, sin haber sido previamente identificada como un "hecho esencial" durante el desarrollo del procedimiento administrativo. Según lo expuesto, esta circunstancia habría impedido el ejercicio pleno del derecho de contradicción técnica, al no haberse revelado oportunamente dicho elemento dentro del conjunto de hechos esenciales que sirvieron de base para la adopción de la decisión final.

- **Violación del debido proceso administrativo**

Con fundamento en lo anterior, la impugnante sostiene que la Resolución Definitiva vulneró diversas garantías propias del procedimiento administrativo, entre ellas el debido proceso administrativo, el derecho de defensa, el principio de contradicción y el deber de motivación suficiente de los actos administrativos.

- **Desconocimiento de estándares internacionales aplicables**

De igual forma, la impugnante afirma que la decisión adoptada por la Autoridad Investigadora desconocería los estándares internacionales aplicables en materia de investigaciones antidumping, particularmente aquellos desarrollados en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio en relación con la revelación oportuna de los hechos

esenciales que sustentan las determinaciones de las autoridades investigadoras, señalando que la actuación administrativa se apartaría de la práctica internacional seguida en este tipo de procedimientos.

- **Desconocimiento de precedente administrativo del propio Ministerio**

La impugnante invoca como precedente administrativo la Resolución No. 26 del 5 de enero de 2012, mediante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo adelantó la investigación antidumping en relación con las importaciones de tubos de entubación (casing) y tubos de producción (tubing), en la cual —según afirma— se habría revocado una determinación final que utilizaba la contracción de la demanda como factor determinante para descartar el nexo causal, circunstancia que, a su juicio, evidenciaría que el análisis efectuado en la Resolución 114 de 2025 sería jurídicamente incorrecto.

B. Consideraciones de la Dirección

A continuación, la Dirección expone sus consideraciones a los argumentos de oposición presentados por la impugnante:

- **Error sustancial en el análisis del nexo causal**

En relación con el presunto error sustancial en el análisis del nexo causal, esta Dirección observa que la determinación final contenida en la Resolución 114 de 2025 se fundamentó en una valoración integral de la información económica obrante en el expediente administrativo, así como en el análisis concurrente de los distintos factores que incidieron en el desempeño de la rama de producción nacional durante el período objeto de investigación. En particular, el examen adelantado por la Autoridad Investigadora comprendió la evaluación de los indicadores económicos y financieros pertinentes y de las posibles causas que pudieron incidir en la situación de la industria nacional, en estricta concordancia con el marco jurídico aplicable a las investigaciones antidumping.

En desarrollo de lo anterior, la Autoridad Investigadora realizó un análisis integral de los factores que podían haber contribuido de manera determinante al daño identificado, lo cual condujo a la aplicación del principio de no atribución, consagrado en el párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping de la OMC y en el numeral 5 del artículo 2.2.3.7.4.1 del Decreto 1794 de 2020.

Cabe precisar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.3.7.4.1 del Decreto 1794 de 2020, la determinación de la existencia de daño debe basarse en pruebas positivas y comprender un examen objetivo de la repercusión de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional de bienes similares, a partir de los elementos previstos en los numerales 1 a 5 de dicha disposición.

Para el caso concreto, la Autoridad Investigadora identificó la existencia de daño importante en diversos indicadores económicos y financieros, entre los que se encuentran: el volumen de producción, el volumen de ventas nacionales, la participación de las importaciones investigadas respecto del volumen de producción, el nivel de inventarios finales de producto terminado, el uso de la capacidad instalada, la productividad, los salarios, la participación de las ventas de los peticionarios en el consumo nacional aparente, la participación de las importaciones investigadas en dicho consumo, así como la utilidad bruta, la utilidad operacional, sus respectivos márgenes y el valor de los inventarios finales.

Por su parte, variables como el empleo, el precio real implícito y los ingresos por ventas no evidenciaron deterioro. En este sentido, resulta pertinente recordar que, de

conformidad con el numeral 1 del artículo 2.2.3.7.4.1 ibidem, la lista de factores allí prevista no es exhaustiva y ninguna de dichas variables, considerada aisladamente o en conjunto, resulta necesariamente determinante para la adopción de una conclusión definitiva sobre la existencia de daño.

En línea con lo anterior, la Autoridad Investigadora examinó de manera detallada otros factores distintos de las importaciones objeto de dumping que podían estar afectando a la rama de producción nacional, tales como la contracción de la demanda de vidrio flotado incoloro y las importaciones originarias de terceros países, aspectos desarrollados en el punto 6 de la Resolución Definitiva. Con fundamento en dicho análisis, se concluyó que el nexo causal entre el daño identificado y las importaciones investigadas se encontraba desvirtuado, razón por la cual no se impusieron medidas.

Ahora bien, en el marco de un enfoque tanto cuantitativo como cualitativo para la determinación del nexo de causalidad, la Autoridad Investigadora evaluó los factores de no atribución previstos en el Acuerdo Antidumping y en el Decreto 1794 de 2020. En este contexto, si bien se constató la existencia de daño en la rama de producción nacional, se identificó que dicho daño obedecía principalmente a la contracción del mercado y a la incidencia de importaciones provenientes de países distintos al investigado, lo que rompe el vínculo causal exigido por la normativa aplicable.

Este hecho, además, fue reconocido por la propia empresa peticionaria, Vidrio Andino S.A.S., en la nota 18 del rubro "Ingresos de actividades ordinarias" de su Informe de Asamblea de 2023, aportado al expediente, en el cual se señaló que la disminución en las ventas nacionales obedeció principalmente a la contracción del sector de la construcción durante ese año, así como a efectos asociados a la variación en precios por la incidencia de operaciones en moneda extranjera.

Si bien los informes de asamblea constituyen información de contexto que refleja el comportamiento agregado de las actividades de la compañía, en el presente caso resulta relevante considerar que la línea de producto objeto de investigación —vidrio flotado incoloro— representa prácticamente la totalidad de los ingresos por ventas de la empresa, tanto en el mercado nacional como en exportaciones, lo que refuerza la pertinencia de dicha evidencia.

En consecuencia, se evidencia que el daño experimentado por la rama de producción nacional obedeció principalmente a factores distintos de las importaciones investigadas, en particular a la contracción de la demanda de vidrio flotado incoloro, derivada de la desaceleración del sector de la construcción, y a la incidencia de las importaciones originarias de terceros países no investigados. Estos factores impactaron negativamente los indicadores económicos y financieros de la rama, con excepción del empleo, así como del precio real implícito y los ingresos por ventas, los cuales no evidenciaron deterioro.

Así, si bien se verificaron los elementos previstos en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 2.2.3.7.4.1 del Decreto 1794 de 2020, el análisis correspondiente al numeral 4, relativo al nexo de causalidad, se desvirtúa al considerar los factores de no atribución contemplados en el numeral 5 de la misma disposición.

En ese sentido, la mera constatación de daño no resulta suficiente para la imposición de medidas, siendo indispensable acreditar la existencia de un nexo causal entre las importaciones objeto de dumping y el daño identificado. En el caso bajo análisis, dicho nexo no se configuró, toda vez que en el expediente obran elementos probatorios suficientes que demuestran que otros factores contribuyeron de manera determinante a la causación del daño importante.

Finalmente, esta Dirección considera que la Autoridad Investigadora actuó en estricto cumplimiento del principio de legalidad, aplicando adecuadamente la normativa vigente en materia de investigaciones antidumping. En consecuencia, no resulta de recibo la afirmación de la impugnante según la cual la decisión adoptada vulnera disposiciones constitucionales o legales; por el contrario, la Resolución Definitiva se ajusta plenamente a las competencias asignadas, respeta el ordenamiento jurídico y observa las normas internacionales aplicables

En efecto, la Resolución Definitiva fue expedida con fundamento en el Acuerdo Antidumping de la OMC, el Decreto 1794 de 2020 y la jurisprudencia del Órgano de Apelación de la OMC, instrumentos que integran el marco normativo obligatorio para el Estado colombiano, en virtud de la Ley 170 de 1994, mediante la cual se incorporó al ordenamiento interno el Acuerdo por el que se establece la OMC.

- **Violación del estándar de no atribución del Acuerdo Antidumping**

El análisis de la relación de causalidad entre las importaciones investigadas y el daño alegado a la rama de producción nacional constituye uno de los elementos centrales del examen que debe realizar la Autoridad Investigadora dentro de una investigación antidumping.

De conformidad con el artículo 3 del Acuerdo Antidumping de la OMC, la determinación de la existencia de daño requiere demostrar, con base en pruebas positivas y en un examen objetivo de la información disponible, que las importaciones objeto de dumping causan o amenazan causar daño a la rama de producción nacional.

En particular, el artículo 3.5 del citado Acuerdo establece que las autoridades deberán demostrar la existencia de una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y el daño a la rama de producción nacional, teniendo en cuenta simultáneamente la posible incidencia de otros factores que puedan afectar el desempeño del mercado.

Este estándar implica que la autoridad investigadora debe realizar un análisis de no atribución, mediante el cual se identifiquen y examinen aquellos factores distintos a las importaciones investigadas que puedan estar contribuyendo al deterioro de la situación económica de la rama de producción nacional.

En este contexto, la evaluación de causalidad no se limita a constatar la coexistencia de importaciones investigadas y deterioro de ciertos indicadores económicos, sino que exige analizar de manera integral las condiciones del mercado y determinar si el daño alegado puede atribuirse efectivamente a dichas importaciones o si responde a la incidencia de otros factores concurrentes.

La práctica internacional en materia de defensa comercial, desarrollada en el marco del sistema de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio, ha señalado que el análisis de causalidad constituye un ejercicio de valoración económica compleja que exige ponderar múltiples variables y examinar las condiciones estructurales del mercado investigado.

En ese sentido, la determinación de causalidad no implica la aplicación de una regla mecánica ni la adopción de conclusiones automáticas basadas en un único indicador económico, sino la realización de un análisis integral del comportamiento del mercado.

En este aspecto, el hecho de que la Autoridad Investigadora haya considerado la evolución de la demanda como uno de los factores relevantes para explicar el comportamiento del mercado no configura, por sí mismo, un error de derecho ni implica la vulneración del



estándar previsto en el artículo 3.5 del Acuerdo Antidumping de la Organización Mundial del Comercio. Por el contrario, dicha disposición establece expresamente la obligación de examinar otros factores distintos de las importaciones investigadas que puedan estar afectando simultáneamente a la rama de producción nacional.

En cuanto a la contracción de la demanda, se observa que del análisis del expediente administrativo no se desprende que este elemento haya sido valorado de manera aislada o excluyente, sino como parte de un conjunto integral de factores económicos evaluados durante la investigación, en desarrollo del análisis de no atribución previsto en el régimen antidumping.

Este ejercicio analítico condujo a la aplicación del principio de no atribución, consagrado en el párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping de la OMC y en el numeral 5 del artículo 2.2.3.7.4.1 del Decreto 1794 de 2020.

En relación con dicho principio, se verificó el cumplimiento de sus tres elementos estructurales: (i) que la circunstancia invocada como factor de no atribución estuviera debidamente acreditada en el proceso; (ii) que correspondiera efectivamente a un factor distinto de las importaciones realizadas a precios de dumping; y (iii) que existiera coincidencia temporal entre dicho factor y las condiciones determinantes del daño a la rama de producción nacional.

Lo anterior resulta plenamente consistente con la práctica internacional en la materia. En efecto, en la Resolución Definitiva se citó el informe del Órgano de Apelación en el asunto "Comunidades Europeas - Derechos antidumping sobre los accesorios de tubería de fundición maleable procedentes del Brasil (WT/DS219/AB/R)", en el cual se delimitan con claridad los alcances del principio de no atribución y la obligación de las autoridades investigadoras de evitar atribuir a las importaciones objeto de dumping los efectos derivados de otros factores concurrentes.

Contrario a lo manifestado por la impugnante, no es exigible a la Autoridad Investigadora realizar un análisis exclusivamente cuantitativo del daño. La normatividad indica que, basta con examinar los otros factores de los cuales tenga conocimiento y efectuar una explicación detallada y razonada de sus efectos, siempre con base en las pruebas aportadas al expediente. Así lo hizo la autoridad investigadora en este caso, lo cual concuerda con lo indicado en distintos pronunciamientos por el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, veamos:

Informe grupo especial del caso "ESTADOS UNIDOS - MEDIDAS ANTIDUMPING Y COMPENSATORIAS SOBRE DETERMINADO PAPEL ESTUCADO O CUCHÉ PROCEDENTE DE INDONESIA" (DS491):

"7.210. Estamos de acuerdo con esta opinión. Aunque es posible que, en función de la información obrante en el expediente sometida a la autoridad investigadora y las circunstancias de la investigación de que se trate, sea útil o deseable que la autoridad investigadora haga una evaluación cuantitativa de la repercusión de otros factores, no hay obligación de hacerlo: una explicación adecuadamente razonada de los efectos cualitativos de otros factores basada en las pruebas que se le hayan sometido será suficiente.377 (...)."

En términos similares, en el informe del grupo especial del caso "UNIÓN EUROPEA - MEDIDAS ANTIDUMPING SOBRE LAS IMPORTACIONES DE DETERMINADOS ALCOHOLES GRASOS PROCEDENTES DE INDONESIA" (DS442):

"39. Además, Indonesia reconoce que el Acuerdo Antidumping brinda una "libertad considerable" a las autoridades investigadoras para que realicen el análisis de la no atribución.³⁵ Sin embargo, Indonesia intenta imponer una norma más estricta a la Unión Europea al referirse a un informe de grupo especial en el que se señalaba una preferencia por el uso de modelos económicos. No obstante, debe rechazarse este intento de imponer una obligación de realizar un análisis cuantitativo en oposición a un análisis cualitativo de la no atribución. La norma adecuada sigue siendo si la Unión Europea estableció debidamente los hechos respecto de los demás "factores de que se tenga conocimiento" y si evaluó las pruebas de forma objetiva e imparcial.

"No es obligación de las autoridades investigadoras examinar cada factor que supuestamente haya causado daño a la rama de producción nacional, sino solo los "factores de que tengan conocimiento (...) que al mismo tiempo perjudiquen a la rama de producción nacional". En el párrafo 5 del artículo 3 se exige que una parte interesada facilite suficientes argumentos y pruebas de los efectos perjudiciales de ese factor y no que meramente mencione un factor entre muchos otros, como hicieron los productores indonesios únicamente al comienzo de la investigación. En cualquier caso, la misma Indonesia aparentemente admite que la volatilidad de los precios de las materias primas estaba íntimamente relacionada con la crisis económica, lo que fue debidamente examinado por la Unión Europea. De hecho, el argumento de Indonesia es artificial porque separa la crisis económica de sus efectos concretos. Busca elevar a la categoría de "otros factores que causen daño" un posible aspecto de la crisis. Asimismo, el argumento de que la rama de producción nacional de la Unión Europea tiene más dificultades para obtener materias primas simplemente no es un factor que cause daño, sino simplemente un aspecto estructural de las condiciones de competencia. No hubo pruebas que indicaran que esto fuera una causa distinta de daño a la rama de producción nacional; en realidad, parece formar parte de las condiciones de competencia que también existían antes del dumping.³⁷ La conclusión de la Unión Europea fue razonable y estuvo fundamentada por los hechos que obraban en el expediente."

En línea con lo anterior, la Autoridad Investigadora examinó de manera detallada los factores distintos de las importaciones objeto de dumping que podían estar afectando a la rama de producción nacional, tales como la contracción de la demanda de vidrio incoloro y las importaciones originarias de terceros países, aspectos que fueron desarrollados de manera suficiente en el punto 6 de la Resolución Definitiva. Con base en dicho análisis, se concluyó que el nexo causal entre el daño alegado y las importaciones investigadas se encontraba desvirtuado, razón por la cual no se impusieron medidas.

- **Introducción extemporánea de un "hecho esencial"**

Respecto de la afirmación según la cual la contracción de la demanda habría sido introducida como un "hecho esencial" únicamente en la determinación final de la investigación, esta Dirección advierte que el comportamiento de la demanda constituye una variable económica inherente al análisis de la evolución del mercado y de la situación de la rama de producción nacional. Dicha variable fue objeto de examen a lo largo del procedimiento administrativo, con fundamento en la información obrante en el expediente. En consecuencia, no se evidencia la introducción extemporánea de un hecho esencial nuevo que hubiese limitado el ejercicio del derecho de contradicción de las partes interesadas.

El procedimiento administrativo orientado a determinar la existencia de prácticas de dumping se estructura en diversas fases, dentro de las cuales se encuentra la etapa de comunicación de los Hechos Esenciales, la cual corresponde a una actuación preparatoria previa a la expedición del acto administrativo mediante el cual se adopta la determinación final.

En este contexto, una vez recibidos los comentarios de las partes intervinientes a los Hechos Esenciales, la Autoridad Investigadora procede a analizarlos y darles respuesta, consolidando posteriormente la información en el Informe Técnico Final. En esta etapa, la Autoridad culmina la instrucción de la actuación administrativa, elaborando una evaluación integral con base en pruebas positivas y en un análisis técnico riguroso. Dicho informe, junto con los elementos probatorios recaudados en el expediente, es sometido a consideración del Comité de Prácticas Comerciales, con el fin de que este lo evalúe y formule la recomendación correspondiente a la Dirección de Comercio Exterior.

Ahora bien, lo anterior no implica que la Autoridad Investigadora quede vinculada de manera inmutable a las apreciaciones preliminares contenidas en el documento de Hechos Esenciales. Por el contrario, en aplicación del principio de investigación integral, le corresponde valorar de manera conjunta y definitiva la totalidad del acervo probatorio, y no limitar su análisis a los comentarios formulados por las partes, como lo sugiere la impugnante. Ello con el propósito de emitir conclusiones debidamente motivadas y sustentadas en el Informe Técnico Final.

En ese sentido, la diferencia señalada por la impugnante no configura una vulneración al principio de congruencia ni al debido proceso, sino que responde al desarrollo propio de la investigación administrativa, la cual exige una valoración integral y actualizada de los factores de daño y de causalidad hasta la etapa final, con base en la totalidad de las pruebas recaudadas y analizadas.

Así, la determinación final de la Autoridad, consistente en concluir que el nexo causal se encontraba desvirtuado, se encuentra debidamente sustentada en elementos probatorios que acreditan que otros factores —como la contracción del mercado y las importaciones de otros orígenes— incidieron de manera determinante en la situación de la rama de producción nacional. En consecuencia, no puede sostenerse que la decisión adoptada se apartara de los hechos debatidos ni que haya tenido un carácter sorpresivo, en la medida en que dichos factores fueron objeto de análisis a lo largo de la investigación y forman parte del marco normativo que obliga a la Autoridad a examinar los demás elementos, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.3.7.4.1 del Decreto 1794 de 2020.

En conclusión, la Autoridad Investigadora actuó dentro del ámbito de sus competencias, respetando el debido proceso y el principio de congruencia, al ajustar su análisis con base en la valoración integral del expediente. En este sentido, no resulta procedente calificar como un “cambio repentino” o carente de motivación lo que, en realidad, constituye un ejercicio técnico de depuración, integración y consolidación de los hallazgos de la investigación.

- **Violación del debido proceso administrativo**

El procedimiento administrativo orientado a determinar la existencia de una práctica de dumping se encuentra estructurado por fases claramente definidas, – Decreto 1794 de 2020 - dentro de las cuales se incluye la comunicación de los Hechos Esenciales, la cual constituye una actuación administrativa de carácter preparatorio previa a la expedición del acto administrativo mediante el cual se adopta, ~~o no~~, la determinación final de imponer o no derechos antidumping.

En este contexto, una vez recibidos los comentarios formulados por las partes intervinientes a los Hechos Esenciales, la Autoridad Investigadora procede a analizarlos y a darles respuesta, consolidando posteriormente la información en un documento final denominado Informe Técnico Final. En esta etapa, la Autoridad culmina la instrucción de la actuación administrativa y, con fundamento en pruebas positivas y en un análisis técnico riguroso, elabora la evaluación integral del caso. Dicho informe, junto con los elementos probatorios obrantes en el expediente, es sometido a consideración del Comité de Prácticas Comerciales, con el fin de que este los evalúe y formule la recomendación final correspondiente a la Dirección de Comercio Exterior.

Ahora bien, es de reiterar que lo anterior no implica que la Autoridad Investigadora quede vinculada de manera inmutable a las apreciaciones preliminares contenidas en el documento de Hechos Esenciales. Por el contrario, en aplicación del principio de investigación integral, le corresponde valorar de manera conjunta y definitiva la totalidad del acervo probatorio, y no limitar su análisis exclusivamente a los comentarios presentados por las partes, como lo sugiere la impugnante. Ello, con el propósito de emitir conclusiones debidamente motivadas y sustentadas en el Informe Técnico Final.

En ese sentido, la diferencia señalada por la impugnante no configura una vulneración al principio de congruencia ni al debido proceso, sino que responde al desarrollo propio de la instrucción de la investigación, la cual exige realizar, hasta la etapa final, una valoración integral de los factores de daño y de causalidad con base en la totalidad de las pruebas recaudadas y analizadas durante la actuación administrativa.

Así, la determinación final de la Autoridad - consistente en concluir que el nexo causal se encontraba desvirtuado - se encuentra debidamente sustentada en elementos probatorios que acreditan que otros factores, tales como la contracción del mercado y las importaciones de otros orígenes, incidieron de manera determinante en la situación de la rama de producción nacional. En consecuencia, no puede afirmarse que la decisión adoptada se haya apartado de los hechos debatidos o que, revista un carácter sorpresivo, en la medida en que dichos factores fueron objeto de análisis a lo largo de la investigación y hacen parte del marco normativo que obliga a la Autoridad a examinar los demás elementos, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.3.7.4.1 del Decreto 1794 de 2020.

En conclusión, la Autoridad Investigadora actuó dentro del ámbito de sus competencias, con pleno respeto del debido proceso y del principio de congruencia, al ajustar su análisis con fundamento en la valoración integral del expediente. En este sentido, no resulta procedente calificar como un "cambio repentino" o carente de motivación lo que, en realidad, corresponde a un ejercicio técnico de depuración y consolidación de los hallazgos de la investigación. Asimismo, esta Dirección observa que la investigación antidumping fue adelantada con estricta observancia de las garantías procedimentales previstas en el ordenamiento jurídico, asegurando la participación de las partes interesadas, la posibilidad de aportar y controvertir pruebas, formular observaciones y acceder a la información no confidencial del expediente administrativo. En consecuencia, no se configura vulneración alguna al debido proceso ni a los derechos de defensa y contradicción.

- **Desconocimiento de estándares internacionales aplicables**

De igual forma, frente al argumento relativo al supuesto desconocimiento de estándares internacionales aplicables en materia de investigaciones antidumping, esta Dirección considera que la actuación administrativa se desarrolló en el marco del régimen jurídico vigente y en consonancia con los principios y disposiciones previstos en el sistema multilateral de comercio, incluyendo las reglas contenidas en el Acuerdo Antidumping de la Organización Mundial del Comercio.

El análisis de causalidad previsto en el artículo 3 del Acuerdo Antidumping de la OMC ha sido objeto de desarrollo interpretativo en diversos informes adoptados en el marco del sistema de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio.

En dichos pronunciamientos se ha reiterado que la determinación de la relación causal entre las importaciones objeto de dumping y el daño alegado por la rama de producción nacional exige un examen objetivo del conjunto de las condiciones del mercado, así como la identificación y evaluación de otros factores que puedan estar incidiendo simultáneamente en la situación de la industria nacional.

En este contexto, la jurisprudencia internacional ha señalado que el análisis de causalidad implica necesariamente la realización de un ejercicio de no atribución, mediante el cual la autoridad investigadora debe asegurarse de que el daño ocasionado por factores distintos de las importaciones investigadas no sea indebidamente atribuido a estas.

De acuerdo con la interpretación desarrollada en el sistema de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio, el artículo 3.5 del Acuerdo Antidumping no establece una metodología rígida o predeterminada para realizar dicho análisis, sino que reconoce a las autoridades investigadoras un margen de apreciación técnica para evaluar los distintos factores que inciden en el comportamiento del mercado.

En consecuencia, el cumplimiento de esta disposición no depende de la aplicación de una fórmula específica, sino de que la autoridad investigadora:

- identifique los factores distintos a las importaciones investigadas que puedan estar causando daño,
- examine la incidencia de dichos factores en la situación de la rama de producción nacional, y
- explique de manera razonada por qué el daño observado no puede atribuirse exclusivamente a las importaciones objeto de dumping.

La práctica internacional también ha señalado que el análisis de causalidad constituye un ejercicio de valoración económica compleja, que requiere examinar múltiples variables del mercado y ponderar su incidencia relativa en el desempeño de la industria nacional.

Bajo esta perspectiva, el hecho de que determinados factores del mercado —como cambios en la demanda, variaciones en los costos de producción o transformaciones en la estructura competitiva del mercado— influyan en el desempeño de la rama de producción nacional constituye precisamente uno de los elementos que deben ser considerados dentro del análisis de no atribución.

En la investigación concluida mediante la Resolución 114 del 16 de mayo de 2025, la Autoridad Investigadora examinó, entre otros aspectos, la evolución del consumo nacional aparente, la participación de mercado de los distintos agentes económicos, así como el comportamiento de las importaciones objeto de investigación y de aquellas no investigadas. Asimismo, evaluó el desempeño económico de la rama de producción nacional, identificando y analizando los factores adicionales que pudieron influir en la dinámica del mercado durante el período considerado.

En este contexto, la contracción de la demanda fue identificada como uno de los factores concurrentes que incidieron en la evolución del mercado. Dicha circunstancia fue objeto de análisis dentro del ejercicio de no atribución exigido por el artículo 3.5 del Acuerdo Antidumping de la OMC, con el fin de determinar en qué medida este factor pudo haber contribuido a los resultados observados, distintos de los efectos de las importaciones objeto de dumping.

En consecuencia, el análisis desarrollado por la Autoridad Investigadora se encuentra alineado con el estándar interpretativo aplicado en el marco del sistema multilateral de comercio, en la medida en que se sustentó en un examen objetivo de las condiciones del mercado y en una valoración integral de los factores que incidieron en la situación de la rama de producción nacional.

De este modo, no se advierte que la determinación final contenida en la Resolución 114 del 16 de mayo de 2025 haya desconocido el estándar internacional aplicable al análisis de causalidad en materia antidumping, conforme a lo previsto en el Acuerdo Antidumping de la OMC.

- **Desconocimiento de precedente administrativo del propio Ministerio**

Frente a la alegación de la impugnante relativa a la Resolución No. 0026 de 2012, esta Dirección verificó que los precedentes citados no resultan comparables con el caso bajo análisis, en la medida en que presentan diferencias sustanciales en cuanto a los productos, los sectores involucrados y los supuestos fácticos examinados. En tal sentido, no resulta procedente extender un tratamiento idéntico a situaciones que no comparten los mismos presupuestos jurídicos y fácticos. En efecto, los principios de igualdad y seguridad jurídica no exigen una uniformidad absoluta en las decisiones administrativas, sino que permiten a la Administración ajustar sus determinaciones a las particularidades de cada caso, siempre que ello se realice de manera razonada y debidamente motivada.

En consecuencia, las diferencias sustanciales entre los hechos verificados en las investigaciones citadas impiden trasladar sus conclusiones al presente asunto, dado que se trata de contextos distintos en aspectos como el tipo de producto, los sectores económicos involucrados y las partes intervinientes, entre otros. Por lo tanto, no procede la aplicación del precedente invocado, en la medida en que no concurren los mismos supuestos fácticos que le dieron origen.

En cuanto a los argumentos de causalidad expuestos en las investigaciones referenciadas por la impugnante, es preciso señalar que cada investigación antidumping responde a condiciones propias y específicas del producto analizado y del sector correspondiente. En consecuencia, aun cuando se apliquen metodologías de análisis integrales, los resultados pueden variar en función de las particularidades económicas y probatorias de cada expediente.

Ahora bien, al margen de lo anterior, debe destacarse que los principios de seguridad jurídica e igualdad no se oponen a la facultad de la autoridad administrativa de adaptar sus decisiones a contextos cambiantes. Por el contrario, dichos principios también implican la obligación de adoptar decisiones razonadas, proporcionales y acordes con las circunstancias específicas de cada caso, lo cual constituye una manifestación del principio de legalidad.

En relación con el precedente administrativo invocado por la impugnante, esta Dirección observa que las decisiones adoptadas en investigaciones antidumping anteriores se fundamentan en el análisis particular de las circunstancias fácticas, económicas y probatorias propias de cada actuación administrativa. Por consiguiente, la simple referencia a actuaciones distintas no resulta suficiente para desvirtuar la legalidad del acto administrativo objeto de la solicitud de revocatoria directa, toda vez que cada investigación se sustenta en la valoración específica de la información disponible en el expediente

correspondiente. En este orden de ideas, aun en el evento de que se alegara un cambio de postura, lo cierto es que este estaría sustentado en un análisis técnico riguroso y debidamente motivado, lo cual garantiza la legalidad de la Resolución Definitiva.

En consecuencia, la Autoridad Investigadora actuó en estricto cumplimiento del principio de legalidad, aplicando la normatividad vigente y pertinente en materia de investigaciones antidumping. Así, no resulta de recibo la afirmación de la impugnante en el sentido de que la decisión adoptada desconoce disposiciones constitucionales o legales; por el contrario, esta se ajusta a las competencias asignadas, respeta el ordenamiento jurídico superior y observa las normas internacionales de obligatorio cumplimiento para el Estado colombiano.

Por otra parte, en relación con la información allegada por la apoderada especial de Vidrio Andino S.A.S. con posterioridad a la radicación de la solicitud de revocatoria directa, es pertinente señalar que esta no puede ser tenida en cuenta, en primer lugar, por corresponder a periodos posteriores al definido en la investigación para efectos del análisis técnico y, en segundo lugar, por tratarse de información nueva que no fue objeto de valoración durante el desarrollo de la actuación administrativa.

En conclusión, la Resolución Definitiva no resulta contraria a la Constitución ni a la ley, por lo cual no se configura causal alguna de revocatoria directa. La decisión adoptada es el resultado de un análisis técnico riguroso, debidamente motivado, ajustado al marco normativo aplicable y conforme con los estándares internacionales, lo cual garantiza su plena validez y legalidad.

2. El acto administrativo no está conforme con el interés público o social

A. Argumento de oposición

En relación con la causal consistente en que el acto administrativo no se encuentra conforme con el interés público o social, la impugnante sostiene que la decisión adoptada por el Ministerio habría dejado desprotegida a la industria nacional frente a prácticas de dumping, desconociendo así los fines que orientan el régimen de defensa comercial. En particular, afirma que la Autoridad Investigadora incumplió su deber de corregir las distorsiones del mercado generadas por importaciones a precios de dumping y de proteger la producción nacional frente a prácticas desleales de comercio internacional.

En este sentido, la impugnante argumenta que en el mercado colombiano persisten condiciones que evidencian la existencia de distorsiones, tales como la presencia de importaciones subvaloradas, la continuidad de márgenes de dumping y la presión a la baja sobre los precios internos, circunstancias que, a su juicio, debieron conducir a la adopción de medidas de defensa comercial. Asimismo, señala que la situación económica de la empresa se ha deteriorado como consecuencia de dichas condiciones y que la continuidad de las importaciones a precios de dumping representa un riesgo para la sostenibilidad de la industria nacional.

Bajo esta perspectiva, la impugnante concluye que la Resolución 114 de 2025 permitiría la prolongación de una situación de desequilibrio en el mercado, contraria al interés económico nacional, razón por la cual considera que el acto administrativo debe ser revocado.

B. Consideraciones de la Dirección

El interés público en materia de defensa comercial se materializa precisamente mediante la aplicación objetiva y técnica del marco normativo aplicable. La decisión adoptada en la

Resolución 114 de 2025 respondió a la valoración integral de la información disponible en la investigación y a la determinación de que no se configuraban las condiciones necesarias para la imposición de derechos antidumping.

En relación con los argumentos expuestos por la impugnante, según los cuales la Resolución 114 de 2025 no se encontraría conforme con el interés público o social al haber dejado sin protección a la industria nacional frente a presuntas prácticas de dumping, esta Dirección considera necesario precisar, en primer lugar, que el interés público en materia de defensa comercial no se materializa a través de la imposición automática de medidas restrictivas al comercio, sino mediante la aplicación objetiva, técnica y rigurosa del marco jurídico que regula las investigaciones antidumping.

En este sentido, el régimen de defensa comercial - en concordancia con las disposiciones del Acuerdo Antidumping de la Organización Mundial del Comercio - establece que la adopción de medidas antidumping constituye una facultad condicionada a la verificación concurrente de los elementos de dumping, daño y relación de causalidad, a partir de un análisis integral de la información disponible en el expediente administrativo. En consecuencia, la protección del interés público no se predica de la adopción de medidas en sí misma, sino del respeto a las condiciones jurídicas y técnicas que habilitan su imposición.

Bajo esta premisa, no resulta jurídicamente viable sostener que la ausencia de medidas antidumping en una investigación implique, per se, una vulneración del interés público o social, toda vez que la no imposición de dichas medidas puede constituir precisamente el resultado del adecuado ejercicio de las competencias de la autoridad investigadora, cuando del análisis técnico no se desprende el cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico.

En relación con el argumento relativo a una supuesta omisión del deber de proteger el orden económico, esta Dirección observa que la función de la Autoridad Investigadora no consiste en garantizar resultados económicos específicos para los agentes del mercado, sino en aplicar el marco normativo vigente de manera objetiva e imparcial. En este sentido, la protección de la producción nacional frente a prácticas desleales de comercio internacional se encuentra supeditada a la verificación de los presupuestos técnicos establecidos en el régimen antidumping, razón por la cual no puede predicarse la existencia de una omisión cuando la decisión adoptada responde al análisis integral de la información recaudada durante la investigación.

Por otra parte, en cuanto a la alegada persistencia de distorsiones en el mercado, esta Dirección advierte que los elementos señalados por la impugnante - tales como la existencia de importaciones a precios presuntamente bajos, la continuidad de márgenes de dumping o la presión sobre los precios internos - constituyen apreciaciones que, en el contexto de una investigación antidumping, deben ser objeto de verificación técnica conforme a las metodologías previstas en el marco normativo aplicable. En consecuencia, tales afirmaciones no pueden ser consideradas, en sede de revocatoria directa, como evidencia suficiente de una afectación al interés público, máxime cuando la determinación final ya incorporó un análisis de dichos factores en el marco del expediente administrativo correspondiente.

En lo que respecta al supuesto riesgo para la industria nacional, esta Dirección reconoce que la dinámica de los mercados internacionales puede generar presiones sobre los productores locales; sin embargo, ello no implica automáticamente la existencia de una situación que habilite la adopción de medidas de defensa comercial ni, en sede de revocatoria directa, la configuración de una causal relacionada con el interés público o social. En efecto, la eventual afectación económica alegada por la impugnante debe ser

evaluada en el marco de los criterios técnicos propios de una investigación antidumping, sin que resulte procedente trasladar dicho análisis a una instancia excepcional como la revocatoria directa.

Adicionalmente, debe precisarse que la causal prevista en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) relativa a la contrariedad del acto con el interés público o social exige la demostración de una incompatibilidad objetiva entre el contenido del acto administrativo y el interés general, lo cual no se configura en el presente caso. Por el contrario, la Resolución 114 de 2025 constituye el resultado del ejercicio legítimo de las funciones de la Autoridad Investigadora, orientado a garantizar la correcta aplicación del régimen de defensa comercial y, por esta vía, la preservación del orden económico en condiciones de legalidad y transparencia.

En la Resolución Definitiva se constató que, si bien se demostró la existencia de importaciones a precios de dumping, el daño alegado por la rama de producción nacional no podía atribuirse de manera directa y exclusiva a dichas importaciones, sino que estaba influenciado por otros factores relevantes, tales como la contracción de la demanda y la concurrencia de importaciones procedentes de terceros países. En virtud del principio de no atribución —previsto en el artículo 3.5 del Acuerdo Antidumping de la OMC y en el Decreto 1794 de 2020—.

Así las cosas, la no imposición de derechos antidumping en el caso concreto no constituye un desconocimiento del interés público. Por el contrario, responde al mandato de aplicar de manera estricta el principio de legalidad, a fin de garantizar que las medidas adoptadas se ajusten a las disposiciones internacionales y nacionales que regulan la materia, evitando la imposición de medidas carentes de fundamento probatorio y jurídico.

En este sentido, la Dirección observa que las decisiones adoptadas en investigaciones antidumping anteriores se fundamentan en el análisis específico de las circunstancias fácticas, económicas y probatorias propias de cada expediente administrativo. En consecuencia, la referencia a actuaciones administrativas distintas no resulta suficiente para desvirtuar la legalidad del acto administrativo objeto de la solicitud de revocatoria directa, toda vez que cada investigación se sustenta en la valoración particular de la información disponible en el procedimiento correspondiente.

Debe resaltarse, además, que el interés público en materia de prácticas comerciales internacionales no se reduce únicamente a la protección de la rama de producción nacional. El Estado colombiano, en su calidad de miembro de la OMC, también tiene la obligación de asegurar que las medidas antidumping se apliquen únicamente cuando concurren los presupuestos normativos que las legitiman, so pena de comprometer la seguridad jurídica, la transparencia en el comercio internacional y la credibilidad del país frente a sus socios comerciales.

Finalmente, debe reiterarse que la revocatoria directa no constituye un mecanismo idóneo para reabrir el debate técnico sobre la existencia de dumping, daño y relación de causalidad, ni para replantear la conveniencia económica de la decisión adoptada, aspectos que, en caso de controversia, corresponden al ámbito del control jurisdiccional ejercido por el Consejo de Estado.

En consecuencia, esta Dirección concluye que los argumentos expuestos por la impugnante no permiten evidenciar que la Resolución 114 de 2025 sea contraria al interés público o social, ni configuran la causal de revocatoria directa invocada, por lo cual no resulta procedente acceder a la solicitud en este punto.

3. Argumentos respecto a la causación del agravio injustificado

A. Argumento de oposición

En relación con la causal de agravio injustificado, la impugnante sostiene que la decisión adoptada le ha generado un perjuicio económico significativo, al no haber impuesto medidas antidumping que, en su criterio, eran necesarias para contrarrestar los efectos de las importaciones investigadas. En particular, afirma que la ausencia de tales medidas ha permitido la continuidad de prácticas de comercio desleal que afectan directamente su desempeño económico y su posición en el mercado.

En ese contexto, la impugnante considera que la Resolución 114 de 2025 le ocasiona una afectación injustificada, en la medida en que, pese a la existencia - según su apreciación - de dumping y de daño a la industria nacional, la Autoridad Investigadora decidió no adoptar medidas correctivas, trasladando así al productor nacional las consecuencias negativas derivadas de las condiciones del mercado.

B. Consideraciones de la Dirección

En relación con el alegato de la impugnante sobre la supuesta existencia de un "agravio injustificado" derivado de la Resolución Definitiva, resulta necesario precisar que dicha afirmación carece de sustento dentro del marco normativo aplicable.

En primer lugar, el ordenamiento jurídico en materia de prácticas desleales de comercio no consagra un derecho subjetivo de la rama de producción nacional a la imposición de derechos antidumping. Por el contrario, estas medidas tienen carácter excepcional y están condicionadas al cumplimiento concurrente de los supuestos previstos en el Acuerdo Antidumping de la OMC y en el Decreto 1794 de 2020, así como a la verificación de que no existan otros factores que expliquen el daño alegado. En consecuencia, la mera expectativa de que se impongan tales derechos no puede erigirse en un derecho cierto cuya negativa configure un agravio jurídicamente relevante.

En segundo término, la noción de "agravio injustificado" planteada por la impugnante se sustenta en una premisa equivocada: que toda decisión que no satisfaga sus intereses constituye, per se, un daño antijurídico. No obstante, conforme a la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa, el daño antijurídico implica una afectación que el administrado no está en el deber jurídico de soportar. En el caso concreto, la decisión cuestionada se encuentra ajustada a la Constitución y la ley, como ya se ha indicado, por lo que no puede calificarse como un agravio injustificado, en tanto responde a un análisis serio, razonado y debidamente sustentado por parte de la Autoridad Investigadora.

Adicionalmente, en aplicación del principio de seguridad jurídica, que exige preservar la estabilidad de los actos administrativos expedidos por autoridad competente, mediante el procedimiento legalmente establecido y con motivación suficiente, se evidencia que la Resolución 114 del 16 de mayo de 2025 fue adoptada conforme al procedimiento previsto en el Decreto 1794 de 2020, con fundamento en el análisis técnico del expediente administrativo y en aplicación de las disposiciones del Acuerdo Antidumping de la OMC.

En consecuencia, no se advierten circunstancias que permitan concluir que dicho acto administrativo incurra en alguna de las causales previstas en el artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que habiliten su revocatoria directa.

Que, en mérito de lo expuesto, la Dirección de Comercio Exterior,

RESUELVE:

Artículo 1. No revocar la Resolución No. 114 del 16 de mayo de 2025.

Artículo 2. Comunicar la presente resolución a la apoderada especial de **VIDRIO ANDINO S.A.S.**

Artículo 3. Contra la presente resolución no procede recurso alguno, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 95 de la Ley 1437 de 2011.


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

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE 26 MAR. 2026

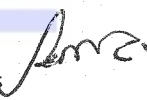


CESAR AUGUSTO OCHOA MORENO


Proyectó: Pedro D. Jiménez G.
Grupo Dumping y Subvenciones
Subdirección de Prácticas Comerciales
Dirección de Comercio Exterior



Revisó: Nubia Lopez Morales
Subdirectora de Prácticas Comerciales
Subdirección de Prácticas Comerciales
Dirección de Comercio Exterior



Revisó: Luciano Chaparro Barrera
Coordinador Dumping y Subvenciones
Subdirección de Prácticas Comerciales
Dirección de Comercio Exterior



Revisó: Giovanni A. Cortés Ramírez
Contratista
Dirección de Comercio Exterior

Aprobó: Cesar Augusto Ochoa Moreno
Director (E)
Dirección de Comercio Exterior