



RESOLUCIÓN NÚMERO **297** DE **30 OCT. 2025**

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

LA DIRECTORA DE COMERCIO EXTERIOR (E)

En ejercicio de sus facultades legales, en especial las que le confieren los numerales 5 y 7 del artículo 18 del Decreto Ley 210 de 2003, modificado por el artículo 3 del Decreto 1289 de 2015, el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, el Decreto 1074 de 2015, la Resolución 1355 de 2025, 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 mediante escrito del 30 de julio de 2025, la sociedad INDUSTRIA NACIONAL PAPELERA S.A.S. (INAPEL) solicitó la revocatoria directa de la Resolución 112.

Que a través de escrito del 30 de julio de 2025, las sociedades SYLVAMO DO BRASIL LTDA. y SYLVAMO EXPORT LTDA. (SYLVAMO) solicitaron la revocatoria directa de la Resolución 112, con alcance dado mediante oficio del 14 de agosto de 2025.

Que por medio de oficio identificado con radicado 2-2025-024566 del 5 de agosto de 2025, por instrucciones del entonces Director de Comercio Exterior, se dio traslado de las solicitudes a CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S. ZONA FRANCA PERMANENTE ESPECIAL (CARVAJAL ZFPE), para que en un plazo de 5 días hábiles se manifestara al respecto. Mediante correo electrónico del 12 de agosto de 2025 la empresa CARVAJAL ZFPE dio respuesta a lo solicitado.

Que mediante oficio con radicado 2-2025-025730 del 20 de agosto de 2025, por instrucciones del entonces Director de Comercio Exterior, se dio traslado del alcance a la solicitud hecha por SYLVAMO a CARVAJAL ZFPE, para que en un plazo de 5 días hábiles se manifestara al respecto. Mediante correo electrónico del 27 de agosto de 2025 la empresa CARVAJAL ZFPE 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 las solicitudes 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 sobre los procedimientos y análisis efectuados por la Dirección.

3. SOLICITUDES DE REVOCATORIA DIRECTA

Por medio de los escritos de solicitud de fecha 30 de julio, con alcance del 14 de agosto de 2025, las sociedades solicitantes invocaron las causales 1 y 2 del artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por oposición a la Constitución Política o a la ley, y por inconformidad con el interés público o social.

A continuación, se presentan los argumentos expuestos:

4. FUNDAMENTOS FÁCTICOS DE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR INAPEL Y SYLVAMO

En el escrito presentado por INAPEL, se afirma que la Resolución 112 culminó el procedimiento administrativo especial, luego de haberse cumplido cada una de las etapas previstas en el Decreto 1794 de 2020.

Por su lado, SYLVAMO expuso que la sociedad peticionaria, esto es, CARVAJAL ZFPE, manifestó para la apertura de la investigación que:

"De conformidad con el registro nacional de productores nacionales, existen dos productores nacionales de papel de peso superior o igual a 40g/m2 pero inferior o igual a 150g/m2, en hojas en las que un lado sea inferior o igual a 435mm y el otro sea inferior o igual a 297mm, medidos sin plegar, utilizado para impresión o fotocopia, denominado como Papel Fotocopia o Papel de Impresión clasificado bajo la subpartida arancelaria 4802.56.90.00 (el "Producto"), a saber las sociedades CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S. ZFPE y CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.

La presente solicitud es presentada por CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S. ZFPE y apoyada por CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A."

(...)

Para el caso en concreto, la solicitud la presenta CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S. ZFPE, y es apoyada por la sociedad CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A. tal como consta en el Anexo X. Por lo que, se está dando cumplimiento con el requisito de representatividad al tratarse de una solicitud presentada y apoyada por más del 50% de la rama de producción nacional2.

Para establecer el comportamiento de las variables económicas y financieras de la industria nacional de Resmas de Papel Fotocopia, representada por la empresa peticionaria (CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S. ZFPE), que presentan daño importante en razón a las importaciones a precios de dumping originarias de Brasil (...)" (Negrillas y subrayas de la solicitud de revocatoria directa).

De acuerdo con la transcripción anterior, se observa que CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S. ZFPE presentó la solicitud de inicio de la investigación antidumping en calidad de productor nacional, contando con un registro vigente al momento de la presentación.

Como prueba de la anterior afirmación, se realiza la transcripción de la declaración hecha por Pedro Carvajal (P.C.), presidente de la Organización Carvajal, así:

"Abogado Carvajal: ¿Carvajal Pulpa y Papel Zona Franca Permanente Especial produce papel fotocopia?

P.C.: No produce papel fotocopia, transforma.

Abogado Carvajal: A qué se refiere con transformar

P.C.: Corta un rollo y lo transforma en una resmilla.

Abogado ¿Quién produce el rollo?

P.C.: El rollo, específicamente hablando del papel fotocopia se produce en el municipio de Guachené, en el norte del Cauca, donde nosotros tenemos una planta de producción. De esa planta de producción sale el rollo el cual posteriormente se corta en la zona franca y se convierte en una resmilla."

Adicionalmente, sostiene que en el documento "Prospecto de información emisión y colocación de bonos ordinarios con garantía parcial de 2019" se señala que la actividad de CARVAJAL ZFPE es la comercialización de papel.

Como fundamento de la Resolución 112 se mencionó que la representatividad es una condición necesaria para el inicio de una investigación antidumping, es decir, que sea un porcentaje mayor al 50% de la rama de producción nacional. Y, para la fecha de emisión de dicha Resolución 112, CARVAJAL ZFPE no contaba con un registro vigente.

Si se asume que la operación de corte, contrario al artículo 7 del Decreto 2680 de 2009, es producción nacional, el análisis de representatividad debería tener en cuenta operaciones como las de SCRIBE, MAF y DISPAPPELES.

Por último, señala que CARVAJAL ZFPE cambió su razón social a CONVERTIDORA PAPELFIBRA S.A.S.

5. ARGUMENTOS JURÍDICOS PRESENTADOS POR INAPEL

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

Sostiene que la Resolución 112 desconoce lo prescrito en los artículos 29 de la Constitución Política, 5 y 42 de la Ley 1437 de 2011, 2.2.3.7.6.17 del Decreto 1794 de 2020, y 176 del Código General del Proceso, por cuanto estima que no existe motivación adecuada y suficiente para la imposición de los derechos antidumping, así como tampoco consta la valoración probatoria y los elementos de juicio allegados por importadores y exportadores.

Para apoyar la postura sobre la motivación, trae de presente lo dicho por el Consejo de Estado, en sentencia del 8 de octubre de 2020, con radicado 05001-23-31-000-2011-01417-01 (21742), según lo cual, la sustentación de las decisiones administrativas deber ser razonada y suficiente, para garantizar la efectividad del derecho de defensa y que permita apreciar la exactitud de los motivos determinantes de la decisión.



Sostiene que la motivación de la decisión no debe ser solamente un requisito formal, sino que entraña un contenido sustancial y que de manera conjunta comporta una obligación de valorar y apreciar el acervo probatorio en conjunto.

Las pruebas que afirma que no se tuvieron en cuenta, tienen que ver con los siguientes puntos: **1.** El bien investigado no era similar al colombiano. **2.** El solicitante no es ni era productor nacional. **3.** Las cifras económicas y financieras que se analizaron correspondían a una compañía comercializadora y no a un productor nacional. **4.** Existían importadores, pruebas y razones que desvirtuaban la posibilidad de existencia del nexo causal.

En desarrollo de los puntos antes enunciados, sostiene lo siguiente:

- **VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA**

Menciona que, en otro caso, finalizado mediante Resolución 108 del 24 de abril de 2024, se encontró que no estaba probado el nexo causal porque la peticionaria destinaba una proporción importante de la producción al mercado de exportación.

Así, con soporte de la sentencia T-453 de 2018, según la cual, el principio de confianza legítima como la confianza que tienen los administrados a que la administración proceda de cierta manera, solicita que *“al encontrar los mismos supuestos de hecho, se deben adoptar decisiones iguales, como lo es la de no imponer derechos antidumping definitivos”*.

- **Consideraciones presentadas por CARVAJAL ZFPE**

En su escrito, CARVAJAL ZFPE argumenta que no existe falta de motivación ni vulneración del debido proceso, pues la resolución se encuentra debidamente sustentada en hechos probados y en derecho, conforme a lo exigido por las normas internas y los estándares internacionales. Explica que el Informe de Hechos Esenciales es el documento técnico que presenta los resultados del análisis probatorio, en el cual se sustentan las conclusiones de la resolución final. Por tanto, la supuesta ausencia de motivación alegada por INAPEL refleja una simple inconformidad con la valoración de las pruebas, y no un defecto formal del acto administrativo.

El texto también aclara que cada investigación antidumping es independiente y debe resolverse con base en su propio acervo probatorio. En consecuencia, no es válido comparar el caso del papel fotocopia con otras investigaciones, como la del cloruro de polivinilo (PVC), ya que los hechos, pruebas y contextos económicos son distintos. Esta posición se respalda con la jurisprudencia del Órgano de Apelación de la OMC, en particular el caso Tailandia – H-Beams, donde se estableció que las determinaciones sobre daño y relación causal deben fundarse en pruebas positivas y un examen objetivo de los hechos del expediente.

Finalmente, CARVAJAL ZFPE sostiene que todos los elementos —daño, relación causal y condición de productor nacional— fueron acreditados mediante un análisis técnico, objetivo y conforme al Acuerdo Antidumping de la OMC y al Decreto 1794 de 2020. Por tanto, la Resolución 112 de 2025 está debidamente motivada, no incurre en expedición irregular y cumple con las exigencias legales, constitucionales y procedimentales vigentes.

- **Consideraciones de la Autoridad**

Sobre el particular, es necesario tener en cuenta que si bien es cierto las investigaciones se adelantan a través de un mismo procedimiento administrativo, lo es también que cada caso reviste unas características jurídicas, técnicas, económicas, financieras y macroeconómicas que hacen que se diferencien las unas de las otras, por lo que no se puede hablar de un antecedente vinculante para la administración.

Frente a este argumento, no existe vocación para que prospere la revocatoria de la Resolución 112 de 2025.

- **OMISIÓN PARA CONSIDERAR QUE EL BIEN INVESTIGADO NO ES SIMILAR AL QUE COMERCIALIZA LA PETICIONARIA**

Expresa que en el expediente consta que el papel fotocopia importado de Brasil tiene características técnicas que lo hacen superior al producido en Colombia y que, además, implican una marcada preferencia por un sector del mercado.

Sostiene que la Resolución 112 solo se limitó a afirmar que se tratan de productos similares, sin que se evidencie el análisis y valoración de las pruebas aportadas, sino que se expresó que *“i) el papel que la peticionaria comercializa usaba un porcentaje de madera de eucalipto «cuando no cuenta con suficiente bagazo de caña» y ii) las normas técnicas implican un uso final similar”*.

Sostiene que el anterior razonamiento ignoró el testimonio de José Ricci, en el que se afirma que hay un sector del mercado que prefiere las características del producto importado, lo que se encuentra soportado en un *benchmark* que hace parte del expediente.

Esta omisión de valoración de pruebas acredita el quebrantamiento de los artículos citados al inicio de los argumentos.

- **Consideraciones presentadas por CARVAJAL ZFPE**

Carvajal rechaza ese planteamiento, afirmando que los elementos probatorios del expediente acreditan plenamente la similitud de los productos y la condición de productor nacional, conforme a un examen objetivo basado en pruebas positivas. Para lo cual expresa:

"(...) carecen de fundamento. Tales afirmaciones desconocen que, las pruebas que obran en el expediente y la información adicional a la que tuvo acceso la autoridad, esos aspectos fueron plenamente acreditados mediante un examen objetivo y soportado en pruebas positivas (...)"

- **Consideraciones de la Autoridad**

Este punto fue puesto a consideración de la Autoridad, para lo cual se reitera que en el punto 1.3 del Informe Técnico de Apertura se concluyó que el producto considerado y el importado son similares. Posteriormente, en el documento que contiene los hechos esenciales, en el punto 2.2.2 se llegó a la misma conclusión, a pesar de los argumentos presentados por las partes interesadas intervinientes.

Así las cosas, queda acreditado que en la investigación no se omitió realizar una valoración de la similitud entre productos, por lo cual no procede la revocatoria de la Resolución 112 de 2025.

- **OMISIÓN PARA CONSIDERAR QUE EL SOLICITANTE NO ES, NI ERA PRODUCTOR NACIONAL**

Afirma que se ignoró que el presidente de la Organización Carvajal admitió, en su rendición de testimonio, que la sociedad peticionaria no producía papel fotocopia, sino que su actividad se limita a una simple operación de corte.

En esta línea argumentativa, sostiene que los exportadores aportaron los informes de CARVAJAL S.A. y los estados financieros de esa empresa, en los que consta que no producen papel fotocopia, sino que se limitan a realizar los cortes.

La Resolución 112 consideró a CARVAJAL ZFPE como rama de producción nacional, contrario a lo dispuesto en el Decreto 2680 de 2009, y se sustentó en el concepto del Grupo de Producción de Bienes Nacionales.

Argumenta que esta condición por sí sola es suficiente para revocar el acto administrativo.

- **Consideraciones presentadas por CARVAJAL ZFPE**

Mediante escrito presentado el 12 de agosto de 2025, sostiene lo siguiente:

"En un segundo lugar, valga anotar que, contrario a lo afirmado por SYLVAMO en el expediente reposan pruebas suficientes que dan cuenta de que CARVAJAL PULPA Y PAPEL ZF es un productor nacional. En efecto, el registro de producción nacional presentado por CARVAJAL PULPA Y PAPEL ZF en la solicitud de imposición de medidas antidumping es un acto administrativo cuya legalidad se presume y no ha sido declarado como nulo, ni revocado.

En efecto, el registro como productor nacional de CARVAJAL PULPA Y PAPEL ZF, da cuenta de que la compañía representa la rama de producción nacional, y en todo caso su solicitud fue apoyada por CARVAJAL PULPA Y PAPEL quien también se encuentra registrada como productor nacional. Adicionalmente, en marco de la visita de inspección realizada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en marco de la investigación antidumping se pudo evidenciar claramente que CARVAJAL PULPA Y PAPEL ZF es un productor del producto clasificado bajo la subpartida 4802.56.90.00."

- **Consideraciones de la Autoridad**

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.

- **OMISIÓN DE TENER EN CUENTA QUE LAS CIFRAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS ANALIZADAS NO ERAN DE LA RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL Y, POR CONSIGUIENTE, NO SE PROBÓ EL DAÑO Y LA RELACIÓN CASUAL**

Señala que aunque la Resolución 112 concluyó sobre la existencia de daño, lo cierto es que dichas cifras no corresponden a la rama de producción nacional. En este sentido, la decisión adoptada se encuentra en contravía de lo dispuesto en el Decreto 1794 de 2020, el GATT de 1947 y el artículo 3.1 del Acuerdo Antidumping de la OMC.

- **NO SE VALORÓ NI PROBÓ LA EXISTENCIA DE NEXO CAUSAL**

En su argumentación, expresa que, en el documento de hechos esenciales (páginas 105 a 109), se mencionan 7 razones por las cuales no existe un nexo causal entre las importaciones de papel fotocopia originarias de Brasil y el supuesto daño alegado por la peticionaria.

Una de dichas razones, es la inexistencia de subvaloración o contención de precios, el alto nivel de exportaciones de la peticionaria, las afirmaciones consignadas en los informes anuales en los que se afirmaba que las razones por el deterioro financiero eran otras a las importaciones, entre otras.

No obstante, las anteriores consideraciones no fueron valoradas en la Resolución 112, sino que "*fueron desestimadas sin ninguna justificación ni sustento probatorio*".

La Resolución 112 se limitó a afirmar que la peticionaria no pudo incrementar sus precios y que en el periodo investigado los costos de dicha sociedad aumentaron un 3% que no se pudo trasladar a los precios.

Expresa que el papel fotocopia es un *commodity*, lo cual fue manifestado en la declaración del presidente de la Organización Carvajal, en la cual se sostiene que la variación de los precios obedece a las tendencias internacionales.

De otro lado, los costos de fabricación del producto que comercializa la peticionaria dependen del bagazo de caña como materia prima, lo que obliga a compensar a los ingenios con carbón. Además, se debe importar materias como la fibra de eucalipto, como se afirma en la página 5 de la Resolución 112.

Por lo anterior, solicita que haya un pronunciamiento sobre los aspectos mencionados y que se omitieron en el acto administrativo atacado.

- **Consideraciones de la CARVAJAL ZPFE**

En su escrito, manifestó que: "(...) a la omisión de cifras económicas y financieras que fueron debidamente analizadas no solo respecto de la rama de producción nacional sino también de otros actores relevantes, a la alegación de que no se probó el daño ni la relación causal, así como a la insistencia en que el solicitante no era ni es productor nacional, que el producto investigado no es similar al que comercializa la peticionaria y que, en consecuencia, se habría vulnerado el principio de confianza legítima, carecen de fundamento. Tales afirmaciones desconocen que, las pruebas que obran en el expediente y la información adicional a la que tuvo acceso la autoridad, esos aspectos fueron plenamente acreditados mediante un examen objetivo y soportado en pruebas positivas, en cumplimiento de los estándares internacionales, de las exigencias del derecho interno aplicable y del principio constitucional de debido proceso". (Se subraya)

- **Consideraciones de la Autoridad**

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.

Adicionalmente, en el caso analizado, se acreditó la existencia de una relación causal entre las importaciones de papel fotocopia originarias de Brasil y el daño experimentado por la rama de producción nacional, representada por CARVAJAL ZPFE. Dicha conclusión se sustentó tanto en las pruebas directas que demuestran el vínculo entre ambos fenómenos como en la desvirtuación de las hipótesis que atribuían el perjuicio a factores distintos de la práctica de dumping.



La evidencia presentada mostró que las importaciones investigadas aumentaron significativamente, registrando un crecimiento del 78,78% entre los periodos de referencia y el crítico. Asimismo, los precios de importación se situaron de forma constante por debajo de los precios nacionales, con subvaloraciones que alcanzaron hasta el 7,4% en el primer semestre de 2024. Este comportamiento generó un efecto de contención en los precios de la producción nacional, obligando a CARVAJAL ZFPE a reducirlos hasta en un 25,7%, pese al incremento en sus costos, con el fin de conservar su participación en el mercado. Tal reducción afectó directamente sus ingresos y utilidades, configurando así un daño financiero derivado de la presión competitiva impuesta por las importaciones a precios de dumping.

Por otra parte, el análisis descartó que el deterioro de la situación de CARVAJAL ZFPE pudiera atribuirse a otros factores. En primer lugar, se desvirtuó la hipótesis según la cual el daño se originó en el aumento de las exportaciones de la empresa durante el primer semestre de 2023. Se demostró que la compañía contaba con una capacidad instalada suficiente para abastecer simultáneamente el mercado interno y externo, equivalente al 144% de la demanda nacional, por lo que su decisión de exportar no pudo haber provocado la desatención del mercado colombiano.

En segundo lugar, las declaraciones de los importadores que afirmaban que la peticionaria se negó a suministrarles el producto se consideraron irrelevantes, dado que hacían referencia a hechos ocurridos en 2018, es decir, fuera del periodo investigado. Finalmente, el hecho de que CARVAJAL ZFPE mantuviera constante el uso de su capacidad instalada tampoco constituye una causa del daño, pues dicha circunstancia obedece a razones técnicas y financieras propias del manejo eficiente de sus equipos.

En consecuencia, las pruebas recaudadas acreditaron de manera directa que la pérdida de participación en el mercado, la reducción de precios y el deterioro de los indicadores económicos y financieros de CARVAJAL ZFPE fueron resultado de las importaciones de papel fotocopia originarias de Brasil realizadas a precios de dumping. Por tanto, se concluye que la práctica desleal identificada fue la causa determinante del daño sufrido por la rama de producción nacional, configurando una relación causal clara, directa y debidamente comprobada. Así las cosas, no procede la revocatoria directa por el argumento aquí planteado.

B. INCONFORMIDAD CON EL INTERÉS PÚBLICO O SOCIAL

• Argumentos presentados por INAPEL

Manifiesta que de conformidad con lo establecido en el Decreto 1750 de 2015, las investigaciones antidumping responden al interés público de prevenir y corregir la causación de un daño importante a la rama de producción nacional. De igual manera, menciona que dicho Decreto establece que los derechos serán suprimidos en un plazo de 5 años, a menos que se adelante el examen correspondiente para su prórroga.

Añade que, la Resolución 204 de 2021 negó la posibilidad de prorrogar los derechos antidumping "a las importaciones chinas de lámina y la adopción de la medida anti elusión".

• CONSIDERACIONES PRESENTADAS POR CARVAJAL ZFPE

Frente a ello, CARVAJAL ZFPE sostiene que esta alegación carece de fundamento jurídico y probatorio, ya que el interés público en materia antidumping se concreta precisamente en la adopción de medidas correctivas cuando, tras un procedimiento técnico y legalmente sustentado, se demuestra la existencia de dumping, daño y relación causal. Explica que el interés público no se opone a la imposición de derechos, sino que se protege a través de ellos, pues su finalidad es evitar prácticas desleales de comercio que afectan la industria nacional.

El documento también aclara que cada investigación antidumping es autónoma y debe basarse en las pruebas y circunstancias particulares de su expediente, por lo que no es válido trasladar los resultados de otros casos, como la Resolución 204 de 2021, citada por INAPEL. Esta posición se apoya nuevamente en el precedente de la OMC en el caso Tailandia – H-Beams, donde se indicó que las autoridades deben realizar un examen objetivo basado en pruebas positivas del caso en curso, sin replicar decisiones anteriores.

Finalmente, CARVAJAL ZFPE concluye que el argumento de INAPEL desnaturaliza el concepto de interés público, al pretender que este se equipare a la repetición de decisiones pasadas. Por el contrario, el verdadero interés público se cumple cuando la autoridad actúa conforme al derecho y adopta medidas que corrigen los efectos del dumping y protegen la producción nacional. En consecuencia, la Resolución 112 de 2025 no contraviene el interés público, sino que fue dictada en su defensa.

• CONSIDERACIONES DE LA AUTORIDAD

Cabe aclarar que la argumentación presentada va enfocada a solicitar de revocatoria de la Resolución 204 de 2021 (lámina lisa galvanizada y galvalume originarias de China), con fundamento en el Decreto 1750 de 2015) por lo que no hay relación fáctica, ni jurídica, con la Resolución 112 y, por consiguiente, estos argumentos no se pueden analizar, ni ser considerado como precedente por contar con condiciones económicas, financieras y jurídicos disímiles.

6. ARGUMENTOS PRESENTADOS POR SYLVAMO

A. Escrito inicial de solicitud

En primer lugar, el documento sostiene que CARVAJAL ZFPE no pertenece a la rama de producción nacional, puesto que no produce papel fotocopia, sino que únicamente realiza operaciones de corte y comercialización del producto. Esta afirmación se respalda con declaraciones del propio presidente de la Organización Carvajal, quien reconoció en audiencia que la empresa se limita a transformar el papel cortando rollos producidos en Guachené, Cauca. Además, se cita el prospecto de emisión de bonos de 2019, en el cual se describe a CARVAJAL ZFPE como una compañía dedicada exclusivamente a la comercialización.

El solicitante argumenta que, a pesar de esta evidencia, la Dirección de Comercio Exterior consideró acreditada la representatividad de CARVAJAL ZFPE basándose únicamente en su registro de productor nacional, el cual ya no se encontraba vigente al momento de expedir la resolución. De hecho, una certificación del Grupo de Registro de Productores de Bienes Nacionales confirmó que CARVAJAL ZFPE —actualmente denominada CONVERTIDORA PAPELFIBRA S.A.S.— no estaba registrada como productora de papel fotocopia al momento de la decisión.

En consecuencia, se sostiene que las cifras económicas y financieras utilizadas para determinar el daño y la relación causal no corresponden a un productor nacional, sino a una comercializadora. Por lo tanto, dichas cifras no son idóneas para sustentar los requisitos exigidos por el Acuerdo Antidumping de la OMC y el Decreto 1794 de 2020, lo que invalida el análisis de daño y causalidad realizado por el Ministerio.

El documento también alega que la falta de representatividad de la peticionaria vulnera los artículos 7 y 3 del Decreto 2680 de 2009 y del Acuerdo Antidumping de la OMC, que exigen que las investigaciones sean promovidas por la industria nacional afectada. En apoyo, cita el caso del GATT “*United States – Imposition of Countervailing Duties on Imports of Fresh and Chilled Atlantic Salmon from Norway*”, en el cual se estableció que la apertura de una investigación antidumping requiere la aprobación previa de la industria doméstica involucrada.

Por último, el escrito concluye que la Resolución 112 de 2025 carece de fundamento legal y técnico, pues se basó en información errónea sobre la naturaleza de la empresa solicitante. Mantener la medida —según se advierte— restringe injustificadamente la competencia, encarece el producto para los consumidores e industrias que dependen del papel fotocopia y contraviene el interés público, dado que CARVAJAL ZFPE no tiene la capacidad de abastecer el mercado interno. Por ello, se solicita al Ministerio revocar la resolución y levantar de inmediato los derechos antidumping impuestos.

B. Alcance de la solicitud

En primer lugar, se desarrolla el argumento sobre la falta de representatividad de CARVAJAL ZFPE (hoy CONVERTIDORA PAPELFIBRA S.A.S.), indicando que esta empresa no podía ostentar la calidad de productor nacional, dado que su labor se limita al corte y comercialización de papel, lo cual, según el artículo 7 del Decreto 2680 de 2009, no constituye un proceso productivo sustancial. Por tanto, se concluye que CARVAJAL ZFPE indujo a error al Ministerio al presentarse como productor. Además, el escrito sostiene que, incluso si se admitiera que el corte pudiera considerarse una actividad productiva, CARVAJAL ZFPE tenía la obligación de demostrar que contaba con el apoyo de más del 50% de las empresas dedicadas a esa misma labor —como SCRIBE, MAF o DISPAPALES—, lo cual nunca acreditó. En consecuencia, la solicitud inicial carecía de legitimación y de representatividad suficiente para activar la investigación antidumping.

En segundo lugar, el apoderado especial señala que el daño y la relación causal no se acreditaron, ya que las cifras económicas utilizadas por el Ministerio provinieron de una empresa que no era fabricante de papel, sino una comercializadora. Si el análisis se hubiera realizado con base en los datos de CARVAJAL S.A., se habría evidenciado que esta empresa aumentó sus ventas en el mercado nacional más de un 100%, lo que desvirtúa la hipótesis de afectación por las importaciones brasileñas. Asimismo, se afirma que el producto brasileño no es similar al fabricado por CARVAJAL S.A., debido a diferencias en la materia prima y en las propiedades físicas y químicas del papel. Mientras que en Colombia se produce con bagazo de caña, en Brasil se utiliza pulpa de eucalipto, lo que influye en su blancura, brillo, opacidad y costos de producción. Estas diferencias, según el documento, explican la divergencia de precios y competitividad sin que pueda atribuirse daño alguno a las importaciones.

En tercer lugar, cuestiona la existencia de contención o subvaloración de precios, indicando que los datos contenidos en la propia Resolución 112 de 2025 demuestran que los precios de las importaciones de Brasil fueron superiores a los de CONVERTIDORA PAPELFIBRA S.A.S., y que esta última incluso aumentó sus ventas y participación de mercado durante el periodo analizado. Por tanto, no se puede concluir que las importaciones hayan limitado el crecimiento de precios ni que existiera una presión derivada del dumping. Además, se resalta que el papel fotocopia es un *commodity* de precios internacionales fijados en Asia, por lo que las fluctuaciones observadas obedecen al comportamiento global del mercado y no a las importaciones brasileñas.

Finalmente, el apoderado especial denuncia que las empresas del Grupo Carvajal habrían utilizado el mecanismo antidumping con fines anticompetitivos, buscando excluir del mercado a competidores como INAPEL, Comercializadora MAF y Soluciones MAF, a quienes se habrían negado a vender papel nacional. Se advierte que esta práctica podría constituir un abuso del derecho y una restricción de la libre competencia, por lo que se solicita que los hechos sean investigados por la Superintendencia de Industria y Comercio, en concordancia con precedentes recientes sobre comportamientos similares.

• CONSIDERACIONES PRESENTADAS POR CARVAJAL ZFPE

Carvajal ZFPE responde a la ampliación de la solicitud de revocatoria directa presentada por SYLVAMO, señalando que los argumentos expuestos por esta empresa no configuran ninguna causal válida de revocatoria directa conforme al artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

El texto aclara que la figura de la revocatoria directa no constituye una segunda instancia ni un recurso adicional para reabrir el debate probatorio o jurídico de una decisión ya adoptada, sino un mecanismo excepcional que solo procede cuando el acto administrativo es contrario a la Constitución, a la Ley, al interés público o causa un agravio injustificado. Según CARVAJAL ZFPE, en la solicitud de SYLVAMO no se acreditó ninguna de estas causales, sino que simplemente se manifiesta un desacuerdo con el resultado de la investigación y la valoración técnica realizada por la autoridad.

Asimismo, el documento advierte que pretender reabrir el análisis probatorio mediante la revocatoria directa desnaturaliza su finalidad jurídica, vulnera el principio de seguridad jurídica y afecta el carácter definitivo y estable de los actos administrativos en firme. Por ello, la administración no puede utilizar este mecanismo como si se tratara de un recurso de apelación o revisión, ni como una instancia para discutir nuevamente pruebas o conclusiones ya examinadas durante la investigación.

En conclusión, CARVAJAL ZFPE sostiene que los argumentos de SYLVAMO no evidencian irregularidades legales ni constitucionales, sino una mera inconformidad con la decisión adoptada en la Resolución 112 de 2025, la cual se dictó conforme al Decreto 1794 de 2020 y al Acuerdo Antidumping de la OMC. En consecuencia, solicita al Ministerio rechazar por improcedente la revocatoria directa presentada por SYLVAMO, dado que carece de fundamento jurídico y excede los límites establecidos por la ley.

• CONSIDERACIONES DE LA AUTORIDAD

En primer lugar, en lo que refiere a la existencia de una rama de producción nacional, se remite a los argumentos expresados a la solicitud presentada por INAPEL y, en especial, la reproducción del contenido del memorando MINCIT GRPBN-20025-000071 del 17 de octubre de 2025, que, en resumen, *“se concluye que la CONVERTIDORA PAPELFIBRAS S.A.S. sí ostenta la calidad de productor nacional”* y, en consecuencia, para los fines de la investigación iniciada mediante Resolución 205 del 16 de julio de 2024, CARVAJAL PULPA Y PAPEL S.A.S. ZONA FRANCA PERMANENTE ESPECIAL (hoy CONVERTIDORA PAPELFIBRA S.A.S) es parte de la rama de producción nacional y cumple con el requisito de representatividad para la producción de papel fotocopia.

En segundo lugar, frente a la contención de precios, el Informe Técnico Final sostiene que el análisis del comportamiento de los precios demuestra que, hasta el segundo semestre de 2022, tanto las importaciones como la productora nacional, CARVAJAL ZFPE, presentaban una tendencia creciente en sus precios. No obstante, a partir del primer semestre de 2023, las importaciones redujeron sus precios en un 7%, mientras que la productora nacional los incrementó en un 12%. Esta diferencia coincidió con una pérdida de participación de mercado del Grupo Carvajal, que descendió en 8,12 puntos porcentuales. Ante esta situación, y con el propósito de detener la caída en sus ventas, CARVAJAL ZFPE comenzó a ajustar sus precios en función del comportamiento de las importaciones brasileñas, lo que se tradujo en una disminución del 25,7% en el segundo semestre de 2023 y de un 2,4% adicional en el primer semestre de 2024. De no haberse presentado la presión de las importaciones a precios de dumping, la empresa habría podido mantener la tendencia de incremento en sus precios sin afectar su participación en el mercado.

En tercer lugar, se argumenta que la relación entre los ingresos y los costos de la productora evidencia que la reducción de precios no estuvo determinada por factores internos, sino por la competencia externa. Al comparar los periodos de referencia y el crítico, los ingresos de CARVAJAL ZFPE disminuyeron un 17,3%, mientras que sus costos aumentaron un 3,98%. Además, el indicador de costos respecto de las ventas se incrementó en 19,07 puntos porcentuales, lo cual revela que la empresa no logró trasladar el aumento de sus costos al precio final de venta. Esta situación indica que la reducción de precios respondió a la presión del mercado generada por las importaciones a precios de dumping y no a variaciones en la estructura de costos.

En cuarto lugar, de cara 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, esto es: el daño sufrido por la rama de producción nacional, la práctica del dumping y el establecimiento del nexo causal entre el daño y la práctica del dumping.

7. RECOMENDACIÓN DEL COMITÉ DE PRÁCTICAS COMERCIALES

La solicitud de INAPEL y SYLVAMO fue presentada ante el Comité de Prácticas Comerciales en la sesión 169 del 23 de octubre de 2025, el cual, por unanimidad recomendó no revocar la Resolución 112 del 12 de mayo de 2025 y en su lugar mantener los derechos antidumping vigentes.

8. CONCLUSIONES RESPECTO A LAS SOLICITUDES DE REVOCATORIA DIRECTA

Al hacer el estudio de la información presentada por parte de INAPEL y 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, por lo que la Dirección procederá a no revocar la decisión.

En consecuencia, no se configuran las causales de revocatoria 1 y 2 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, por lo que

se procederá a negar las solicitudes 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 a la señora MARÍA BEATRIZ SOLANO URRUTIA, representante legal de INDUSTRIA NACIONAL PAPELERA S.A.S. y 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 30 OCT. 2025


DIANA MARCELA PINZÓN SIERRA

Proyectó: Juan Andrés Pérez Almeida
Grupo Salvaguardias, Aranceles y Comercio Exterior
Subdirección de Prácticas Comerciales
Dirección de Comercio Exterior

Revisó: Carlos Andrés Camacho Nieto
Coordinador Grupo de Salvaguardias, Aranceles y Comercio Exterior
Subdirección de Prácticas Comerciales
Dirección de Comercio Exterior

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