



MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

RESOLUCIÓN NÚMERO 022 DE 24 ENE. 2022

()

Por la cual se resuelve una solicitud de revocación 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 210 de 2003 modificado por el artículo 3 del Decreto 1289 de 2015, el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, el Decreto 1794 de 2020, la Resolución 1277 del 25 de noviembre de 2021, modificada por la Resolución 1352 del 10 de diciembre de 2021, y

CONSIDERANDO:

Que por medio de la Resolución 162 del 7 de septiembre de 2020, publicada en el Diario Oficial 51.431 del 8 de septiembre de 2020, la Dirección de Comercio Exterior ordenó el inicio de un examen quinquenal con el objeto de determinar si la supresión de los derechos antidumping impuestos mediante la Resolución 040 del 5 de marzo de 2014, y prorrogados a través de la Resolución 226 del 19 de diciembre de 2017, a las importaciones de lámina lisa galvanizada, clasificadas por la subpartida arancelaria 7210.49.00.00, originarias de la República Popular China, permitirían la continuación o la repetición del dumping y del daño que se pretendía corregir.

Que a través de la Resolución 162 del 7 de septiembre de 2020, de igual forma se ordenó que durante el examen quinquenal permanecieran vigentes los derechos antidumping definitivos impuestos en la Resolución 040 del 5 de marzo de 2014, prorrogados mediante Resolución 226 del 19 de diciembre de 2017, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 del Decreto 1750 de 2015(vigente para el momento), en concordancia con lo establecido en el párrafo 3 del artículo 11 del Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo Antidumping de la OMC).

Que mediante la Resolución 171 del 23 de septiembre de 2020, publicada en el Diario Oficial 51.447, del 24 de septiembre de 2020, se aclara que en el examen quinquenal iniciado por virtud del artículo 1º de la Resolución 162 del 7 de septiembre de 2020, se investigará la procedencia de la aplicación de medidas anti elusión consistentes en la ampliación de los derechos antidumping impuestos mediante la Resolución 040 de 2014 y prorrogados a través de la Resolución 226 de 2017, a las importaciones de productos clasificados por las subpartidas arancelarias 7210.61.00.00, 7210.69.00.00, 7212.30.00.00, 7225.92.00.90, 7225.99.00.90 y 7226.99.00.00, originarios de la República Popular China.

Que a la investigación administrativa iniciada por la Dirección de Comercio Exterior le correspondió el expediente ED-215-53-114, en el cual se encuentran los documentos y pruebas allegadas por todos los intervinientes en la misma.

Que a través de Resolución 204 del 22 de julio de 2021, publicada en el Diario Oficial 51.744 del 23 de julio de 2021, la Dirección de Comercio Exterior dispuso la terminación del examen quinquenal y medida anti elusión iniciado mediante Resolución 162 del 7 de septiembre de 2020, aclarada a través de la Resolución 171 del 23 de septiembre de 2020, a las importaciones de lámina lisa galvanizada clasificadas por las subpartidas arancelarias 7210.49.00.00, 7210.61.00.00, 7210.69.00.00,

Continuación de la resolución "Por la cual se resuelve una solicitud de revocación directa"

7212.30.00.00, 7225.92.00.90, 7225.99.00.90 y 7226.99.00.00 originarias de la República Popular China, sin la prórroga de los derechos antidumping impuestos mediante la Resolución 040 del 5 de marzo de 2014 y prorrogados por medio de la Resolución 226 del 19 de diciembre de 2017. Adicionalmente, negó la aplicación de la medida anti elusión solicitada.

Que a través del Decreto 1750 del 1 de septiembre de 2015 se reguló la aplicación y prórroga de los derechos antidumping, disposición en virtud de la cual se desarrolló el examen iniciado mediante la Resolución 162 de 2020, aclarada a través de la Resolución 171 de 2020.

Que el Decreto 1794 del 30 de diciembre de 2020 derogó el Decreto 1750 de 2015 y en su artículo 2.2.3.7.13.12, estableció que las investigaciones que se encuentren en curso con determinación preliminar a la entrada en vigor del Decreto 1794 de 2020, continuarán rigiéndose por la norma anterior hasta su culminación.

1. SOLICITUD DE REVOCACIÓN DIRECTA

Por medio del escrito radicado con el número 1-2021-034748 del 23 de noviembre de 2021, el apoderado especial de la sociedad ACESCO COLOMBIA S.A.S., solicitó la revocación directa de la Resolución 204 del 22 de julio de 2021 y que, en su lugar, se ordene la prórroga por cinco (5) años de los derechos antidumping impuestos a las importaciones originarias de China de lámina lisa galvanizada y la adopción de una medida anti elusión que extienda los referidos derechos a las importaciones de lámina amparadas en las subpartidas arancelarias 7210.61.00.00, 7210.69.00.00, 7212.30.00.00, 7225.92.00.90, 7225.99.00.90 y 7226.99.00.00, originarias de la República Popular China.

La peticionaria considera que la anterior solicitud resulta procedente, debido a que se configuran la primera y la segunda causal del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA), es decir que el acto administrativo resulta manifiestamente opuesto a la Constitución Política o a la ley, así como no está conforme con el interés público o social, o atenta contra él. Así mismo, con base en lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, sostiene que la solicitud puede ser resuelta por la misma autoridad que emitió el acto administrativo o por su superior jerárquico, que para el caso en concreto sería el Viceministro de Comercio Exterior.

A continuación, se resumen los fundamentos jurídicos con los cuales se sustenta la solicitud de revocación directa en el orden que fueron presentados:

- **La Resolución que se solicita revocar es contraria al ordenamiento jurídico colombiano.**
- **La Resolución 204 de 2021 desconoce lo establecido en el artículo 29 superior, artículos 5 y 42 de la Ley 1437 de 2011, 38 del Decreto 1750 de 2015 y 176 del Código General del Proceso.**
- **No se evidencia el análisis hecho por el Comité de Prácticas Comerciales de las pruebas y elementos de juicio aportados a la investigación, tendientes a demostrar la procedencia de la prórroga de los derechos antidumping, así como la aplicación de una medida anti-elusión.**

En este punto de la solicitud, se desarrolla la normatividad antes relacionada, partiendo desde el desarrollo jurisprudencial del derecho al debido proceso, que establece, entre otras, que cada parte tiene derecho a ser oído durante todo el trámite, a presentar y controvertir pruebas y a que se resuelva en forma motivada la situación planteada.

La petición señala que estos mismos elementos deben estar presentes en la formación del acto administrativo que pone fin a la investigación, en virtud de los artículos 5 y 42 de la Ley 1437 de 2011, que establecen los derechos de las personas frente a la administración y el contenido de la decisión de esta última.

Así mismo, recuerda que el artículo 38 del Decreto 1750 de 2015 establece en cabeza de la Dirección de Comercio Exterior la adopción de la decisión correspondiente mediante resolución motivada. Para lo cual aúna la jurisprudencia del Consejo de Estado, según la cual:

Continuación de la resolución "Por la cual se resuelve una solicitud de revocación directa"

*"La motivación implica, entonces, que la sustentación de las decisiones administrativas sea razonada y suficiente, de modo que garantice, además de la realización del principio de publicidad, la efectividad del derecho de defensa del administrado, en la medida en que permite apreciar con exactitud los motivos determinantes de la decisión; así como la tutela judicial efectiva de la que se debe encargarse la jurisdicción contencioso-administrativa"*¹

Sostiene que, en concordancia con lo dicho por la Corte Constitucional, dicha motivación no se puede ver limitada al ámbito meramente formal, sino que señala *"que la motivación del acto administrativo deberá exponer los argumentos puntuales que describan de manera clara, detallada y precisa las razones a las que acude el ente público"*².

A su vez, el artículo 176 del Código General del Proceso, que trata sobre la apreciación de las pruebas, establece que las mismas deben ser apreciadas en conjunto. Previsión similar a las del artículo 42 de la Ley 1437 de 2011, que exige que las decisiones sean motivadas de conformidad en las pruebas e información disponibles.

En este sentido, reitera los anteriores argumentos con la postura fijada por la Corte Suprema de Justicia, en sentencia STC21575-2017 del 15 de diciembre de 2017, con ponencia del Magistrado Luis Armando Tolosa Villabona.

Ahora bien, al hacer una comparación con la Resolución 204 de 2021, la solicitante afirma que no consta *"un análisis o valoración de los hechos, pruebas y e (sic) informes oficiales que acreditaban la procedencia de la prórroga de los derechos antidumping y la adopción de la medida anti elusión solicitada"*, sino que lo que encuentra es un resumen de las etapas del procedimiento adelantado, así como del documento de hechos esenciales y del Informe Técnico Final elaborado por la Autoridad Investigadora, pero omite *"considerar y analizar las conclusiones de estos informes de donde se deducía la procedencia de la prórroga de los derechos y la adopción de la medida anti elusión"*.

En la solicitud, afirma que, en la Resolución 204 de 2021 no se hace el análisis referido y, en su lugar, enuncia como motivación de la decisión lo siguiente:

"En relación con la prórroga de la medida, consideró que la proyección de precios presentada por el peticionario a 2021 no está acorde con los niveles de precios a nivel internacional de la materia prima, lo que conlleva a que las proyecciones sobre la continuidad del daño y probabilidad del dumping no sean consistentes con las tendencias que está mostrando el mercado en este momento.

Observó que la evolución de los precios es independiente de que se mantengan o no los derechos antidumping.

Adicionalmente, tuvo en cuenta que las empresas peticionarias registran un alto autoconsumo y con tendencia al alza, lo cual podría impactar el abastecimiento de la demanda nacional.

En este orden de ideas, el Comité de Prácticas Comerciales consideró que no se demostró que la supresión del derecho antidumping daría lugar a la continuación o a la repetición del daño que se pretendía corregir. Dado que no encontró mérito suficiente para la prórroga de los derechos antidumping impuestos a las importaciones de lámina lisa galvanizada clasificadas por la subpartida arancelaria 7210.49.00.00, originarias de la República Popular China, no consideraron procedente la aplicación de la mencionada medida antielusión."

Luego de hacer la exposición de fundamentos jurídicos, solicita en este acápite, que, el Despacho del Viceministro de Comercio Exterior se manifieste sobre los siguientes puntos³:

- Se cumplieron todos los requisitos para la prórroga de los derechos antidumping y para la imposición de una medida anti elusión.

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. M.P.: Julio Roberto Piza Rodríguez. Radicado: 05001-23-31-000-2011-01417-01 (21742).

² Corte Constitucional. Sentencia T-204-12. M.P. Jorge Iván Palacio.

³ Páginas 13 y ss. de la petición radicada con el número 1-2021-034748 del 23 de noviembre de 2021.

Continuación de la resolución "Por la cual se resuelve una solicitud de revocación directa"

- Las condiciones que dieron lugar al dumping persisten y se han agravado.
- China no se rige por el libre mercado, el cual tiene excedente de producto que puede colocar en diferentes mercados con precios distorsionados, incluido Colombia.
- Al no haber una protección en el mercado colombiano, se repetirá la práctica del dumping.
- Que China haya sido importador de acero semiacabado por algunos meses del año 2020 fue coyuntural, que no hace desaparecer los precios distorsionados.
- La disminución de importación de la subpartida 7210.49.00.00 es consecuencia de la elusión de los derechos antidumping por el desplazamiento a otras subpartidas.
- La supresión de los derechos daría lugar a la continuación o a la repetición del daño importante constatado en la investigación inicial.
- Los productos a través de los cuales presuntamente se eluden los derechos antidumping, presentan diferencias menores en sus características que permiten clasificarlos en subpartidas distintas a la 7210.49.00.00.

- **De las razones de inconformidad y de los yerros de los que adolecen las consideraciones del Comité de Prácticas Comerciales.**

En este acápite de la solicitud, se presentan las inconformidades frente a la recomendación hecha por el Comité de Prácticas Comerciales, así:

a) Variación de los precios del acero no elimina la práctica del dumping ni reemplaza los derechos antidumping.

En las consideraciones de la Resolución 204 de 2021, se estableció que el Comité "*manifestó su preocupación por el aumento de los precios internacionales de la materia prima en 2021*"... "*la proyección de precios presentada por el peticionario a 2021 no está acorde con los niveles de precios a nivel internacional de la materia prima, lo que conlleva a que las proyecciones sobre la continuidad del daño y probabilidad del dumping no sean consistentes con las tendencias que está mostrando el mercado en este momento*". Igualmente recuerda la petición que el comité "*Observó que la evolución de los precios es independiente de que se mantengan o no los derechos antidumping*".

Sobre el particular, sostiene que no hay claridad a qué se refiere el Comité con la independencia de la evolución de los precios. La variación de los precios no implica por sí misma la eliminación de la distorsión en los precios de las importaciones de China.

Para aceptar el argumento del Comité, a juicio de la peticionaria, se requiere demostrar que la variación internacional de los precios suprima el margen del dumping, pero que en ningún momento aparece en la Resolución 204 de 2021, ni mucho menos es insinuado.

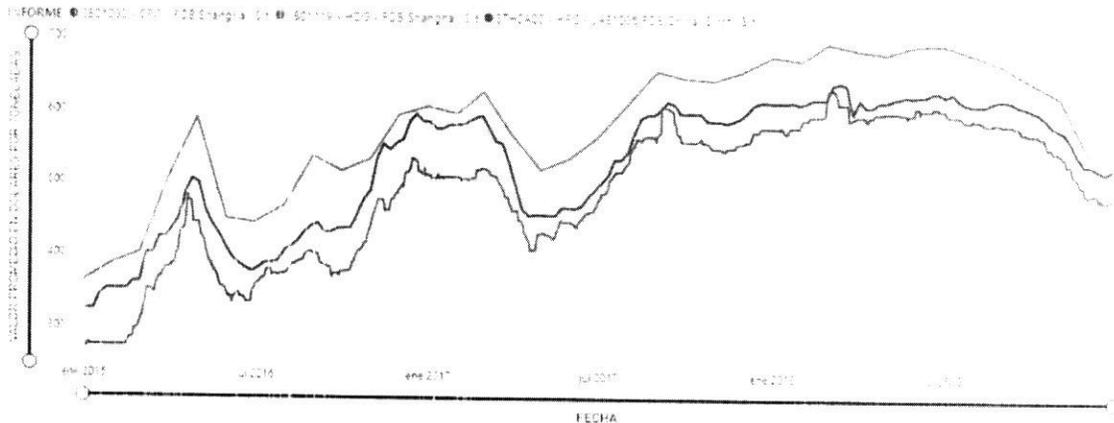
La variación de precios es un fenómeno cíclico, en el que hay precios altos y bajos, que dependen de múltiples factores asociados a la cadena internacional del producto. Esto, se repite, no conlleva a la eliminación del dumping.

Pese a las variaciones de los precios internacionales del acero, el dumping y su impacto persistirán en la industria nacional junto con la práctica de elusión de las medidas.

Para ilustrar lo expresado, la peticionaria muestra la siguiente gráfica de evolución de precios FOB (USD/ton) del acero laminado en caliente – HRC, acero laminado en frío – CRC y la lámina lisa galvanizada – HDG entre 2016 y 2018:

Continuación de la resolución "Por la cual se resuelve una solicitud de revocación directa"

**Precio FOB HRC, CRC, HDG China
2016-2018 (USD/ton)**



Fuente: Steel Business Briefing.

Seguidamente, sostiene que "En el referido periodo, el precio del acero laminando en caliente HRC – materia prima del acero laminado frío y en consecuencia del acero galvanizado– es menor al del acero laminado frío CRC, el cual a su vez es menor al de la lámina galvanizada HDG, de manera que, en principio, la tendencia de los precios de la materia prima (HRC) se ve reflejada en los precios del CRC y del HDG. El Comité no reparó, sin embargo, en el hecho de que lo anterior no elimina la distorsión en los precios del producto investigado originario de la China, que sigue apalancando el dumping.

El Comité tampoco consideró que el incremento de la materia prima no siempre tiene una relación directa con el precio del producto terminado, razón por la cual puede incluso agravarse el daño a la rama de la producción nacional, en aquellos casos en los que ese aumento no puede trasladarse al precio de la lámina y demás productos considerados, en virtud de las políticas y ayudas implementadas por el gobierno chino que distorsionan la competencia.

(...)

De hecho, aun a pesar del incremento coyuntural de los precios internacionales del acero en el mundo, ninguna de las economías que ha impuesto medidas antidumping a las importaciones del producto investigado, las ha levantado o ha dejado de adoptarlas (...).

Seguidamente a lo anterior, la solicitud incluye un cuadro con la relación de las medidas de defensa comercial aplicadas por los siguientes países a los productos de acero: Australia, Canadá, Estados Unidos, India, Malasia, México, Pakistán, Rusia, Tailandia, Taipei Chino, Ucrania, Unión Europea, Vietnam. Para lo cual presenta como conclusión que "Si economías como la australiana, la norteamericana o la india se han visto en la necesidad de acudir a medidas de defensa comercial para igualar el campo de juego y neutralizar las distorsiones generadas por las exportaciones de China, es claro y rotundo que la prórroga de los derechos antidumping y la aplicación de la medida anti-elusion solicitada es aún más imperiosa para una economía como la colombiana".

b) La rama de la producción nacional cuenta con la capacidad suficiente para abastecer el mercado nacional.

La solicitud plantea el desacuerdo con la manifestación del Comité de Prácticas Comerciales, según la cual se analiza el alto autoconsumo, con tendencia al alza, de la rama de producción nacional, lo cual podría impactar el abastecimiento de la demanda nacional, al expresar que "es menester señalar que la afirmación no pasa de ser una mera conjetura carente de sustento, razón por la cual no puede servir de fundamento para negar la prórroga de los derechos antidumping y la medida anti elusión solicitada".

Asimismo, sostiene que la rama de producción nacional se encuentra en capacidad de

Continuación de la resolución "Por la cual se resuelve una solicitud de revocación directa"

abastecer la demanda nacional.

Para dar sustento a su afirmación, presenta en la versión confidencial de la solicitud de revocación, los cálculos hechos sobre la capacidad instalada de la industria local y el consumo nacional aparente, de los cuales se expresa que el volumen de producción es mayor al consumo, con lo que concluye que el solicitante puede suplir el mercado colombiano.

En este sentido, sostiene que *"es menester considerar que no hay ningún fundamento o evidencia que pueda llevar a concluir que las medidas para evitar distorsiones de precios vayan a llevar a un desabastecimiento en el mercado interno, entre otras razones, porque no se ha solicitado jamás que se cierren las importaciones.*

Se trata simplemente de que a la industria se le garanticen las condiciones de igualdad en el escenario concurrencial del mercado y de neutralizar las maniobras elusivas que se han puesto en práctica para evitar pagar el derecho.

(...)

De otra parte, es menester señalar que la posibilidad de un desabastecimiento, que se reitera no existe, no es un argumento para negar la prórroga de los derechos si además se tiene en cuenta que aún si ello llegara a ocurrir, el Ministerio puede iniciar una revisión de oficio y levantar las medidas en cualquier momento que las circunstancias así lo ameriten."

- **La Resolución que se solicita revocar es contraria al interés público o social.**

La peticionaria expone que el interés general se encuentra consagrado en el artículo 4 del Decreto 1750 de 2015 (hoy reproducido en el artículo 2.2.3.7.1.4 del Decreto 1794 de 2020), que prescribe que la imposición de derechos antidumping responde *"al interés público de prevenir y corregir la causación de un daño importante, la amenaza de un daño importante o el retraso importante en la creación de una rama de producción, siempre que exista relación con la práctica desleal de dumping."*

"En los términos del artículo 61 del Decreto 1750 de 2015, los derechos antidumping definitivos serán suprimidos en un plazo de 5 años, a menos que se determine que la supresión del derecho antidumping impuesto permitirá la continuación o la repetición del daño y del dumping que se pretendía corregir. De esta manera, la prórroga de los derechos antidumping responde a la protección del referido interés público de prevenir y corregir la causación de un daño importante a la rama de producción nacional.

Se trata de garantizar una competencia exenta de distorsiones y de allí que la finalidad de la aplicación de este tipo de derechos no es otra cosa que preservar el interés general representado por la necesidad de defender la industria doméstica de las situaciones anómalas que pueden comprender su viabilidad o deteriorar sus indicadores económicos y financieros.

En la medida que la Resolución 204 de 2021 negó la prórroga de los derechos antidumping a las importaciones chinas de lámina y la adopción de la medida anti elusión, a pesar de que concurrían los requisitos esenciales para su procedencia, lo que distorsiona las condiciones de competencia en el mercado y deriva en un perjuicio para la rama de producción nacional como resultado de una competencia desleal, ella contraría el interés público que el mecanismo anti dumping está destinado a proteger."

PARA RESOLVER SE CONSIDERA

2. COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), la Dirección de Comercio Exterior es competente para resolver la solicitud de revocación directa a la que se refiere la presente Resolución.

Continuación de la resolución "Por la cual se resuelve una solicitud de revocación directa"

2.1 Causales de revocación

El artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prevé lo siguiente:

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

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

3. 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 1750 de 2015 (ahora Decreto 1794 de 2020) que regula el procedimiento administrativo especial 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 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 o amenaza de daño importante a la producción nacional, o retraso en forma importante del establecimiento de 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.

De igual manera, las citadas disposiciones del Acuerdo Antidumping de la OMC y la norma nacional, exigen que también debe examinarse cualquier otro factor de que se tenga conocimiento distinto de las importaciones objeto de dumping que al mismo tiempo perjudiquen a la rama de producción nacional. Es así como los daños causados por esos otros factores no se atribuirán a las importaciones objeto de dumping según el párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping de la OMC y el numeral 5 del artículo 16 del Decreto 1750 de 2015.

De otro lado, es importante señalar que con base en lo estipulado en el artículo 11 párrafo 3 del Acuerdo Antidumping de la OMC desarrollado en los artículos 61 y 76 del Decreto 1750 de 2015, respecto de la duración y examen de los derechos antidumping y de los compromisos relativos a los precios, se debe analizar si la supresión del derecho antidumping impuesto daría lugar a la continuación o la repetición del daño y del dumping que se pretendían corregir.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 25 y 65 del Decreto 1750 de 2015, en la determinación del mérito para iniciar una revisión o un examen, debe evaluarse que la solicitud sea presentada oportunamente por quien tiene la legitimidad para hacerlo, por la rama de producción nacional o en nombre de ella, que esté debidamente fundamentada y en la medida de lo posible, la exactitud y pertinencia de la información y pruebas aportadas, y decidir sobre la existencia de mérito para abrir investigación, con el objeto de determinar si la supresión del derecho antidumping impuesto permitiría la continuación o la repetición del daño y del dumping que se pretendían corregir.

Adicionalmente, según lo establecido en el artículo 61 del Decreto 1750 de 2015, en concordancia con el artículo 11 del Acuerdo Antidumping de la OMC, el examen se podrá iniciar de oficio, a más tardar 2 meses antes del quinto año, o a petición de la rama de producción nacional, mínimo 4 meses antes del vencimiento del quinto año podrá adelantarse el examen de los derechos antidumping definitivos impuestos, con el fin de establecer si la supresión de los mismos daría lugar a la continuación o a la repetición del daño y del dumping que se pretendían corregir con las medidas adoptadas.

Continuación de la resolución "Por la cual se resuelve una solicitud de revocación directa"

Por otra parte, se destaca que el Decreto 1750 de 2015, además de informar a las partes interesadas sobre cada etapa de la investigación, dispone en sus artículos 28, 31, 34, 35, 37, 68, 69 y 70 en cumplimiento del debido proceso y el derecho de defensa consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, que en el desarrollo del examen antidumping las partes cuentan con un periodo en el que pueden allegar las pruebas que resulten útiles, necesarias y eficaces para la verificación de los hechos investigados, tienen la oportunidad de intervenir al aportar sus respuestas a cuestionarios, presentar alegatos de conclusión, solicitar una audiencia pública entre intervinientes y realizar comentarios al documento de hechos esenciales.

Señalado así el marco normativo dentro del cual se desarrolló la actuación administrativa dentro del examen antidumping en cuestión, es importante indicar que en la decisión adoptada en la Resolución 204 del 22 de julio de 2021, la Dirección de Comercio Exterior tuvo en cuenta todos y cada uno de los elementos y requisitos exigidos tanto por el Acuerdo Antidumping de la OMC, como por el Decreto 1750 de 2015.

Tal como lo demuestra el contenido de la resolución de determinación final, se realizó una investigación previa por parte de la Subdirección de Prácticas Comerciales, cuyos resultados consignados en el informe Técnico Final fueron debidamente evaluados por el Comité de Prácticas Comerciales en la sesión 144 del 9 de julio de 2021, en la cual recomendó a la Dirección de Comercio Exterior, de acuerdo con la competencia que le otorga el artículo 87 del Decreto 1750 de 2015, no prorrogar los derechos antidumping definitivos impuestos mediante la Resolución 040 del 5 de marzo de 2014, prorrogados por la Resolución 226 del 19 de diciembre de 2017, a las importaciones de lámina lisa galvanizada clasificadas por las subpartida arancelaria 7210.49.00.00 originarias de la República Popular China, así como negar la solicitud de aplicar una medida anti elusión, para hacer extensivos los derechos antidumping a las subpartidas arancelarias 7210.61.00.00, 7210.69.00.00, 7212.30.00.00, 7225.92.00.90, 7225.99.00.90 y 7226.99.00.00 originarias de la República Popular China.

En este marco, se considera pertinente dar respuesta a los argumentos presentados por el recurrente contra el acto administrativo expedido por la Dirección de Comercio Exterior, adoptado de conformidad con la recomendación realizada por el Comité de Prácticas Comerciales.

Frente a los argumentos del solicitante encaminados a desvirtuar las razones por las cuales el Comité de Prácticas Comerciales no recomendó la prórroga de los derechos antidumping impuestos mediante Resolución 040 del 5 de marzo de 2014, prorrogados a través de Resolución 226 del 19 de diciembre de 2017, se procede contestar los mismos:

- En primer lugar, debe precisarse que la revocatoria directa es una prerrogativa de la administración, para revisar la legalidad de sus propios actos, por lo tanto, no se tendrán en cuenta argumentos e información que se encuentren por fuera de lo que obre en el correspondiente expediente ED-215-53-114.
- Conforme el procedimiento administrativo especial dispuesto, el Comité de Prácticas Comerciales evaluó el Documento de Hechos Esenciales y autorizó su envío a las partes interesadas en la sesión 141 del 25 y 26 de marzo de 2021.
- En sesión 144 del 9 de julio de 2021, el Comité evaluó el Documento de Hechos Esenciales, los comentarios de las partes interesadas al citado Documento y las observaciones técnicas de la Subdirección de Prácticas Comerciales a dichos comentarios, para adoptar una recomendación sobre la prórroga de los derechos antidumping impuestos y la aplicación de la medida anti elusión solicitada, cuyas deliberaciones se encuentran plasmadas en la correspondiente Acta.
- La recomendación consistente en no prorrogar los derechos antidumping impuestos y medida anti elusión se efectuó una vez revisado la totalidad de argumentos y las pruebas presentadas por las partes interesadas, sin desconocer el derecho al debido proceso:
 1. Con relación a la prórroga de la medida, el Comité consideró que la proyección de precios presentada por la peticionaria va en otra dirección comparada con las proyecciones a nivel internacional. Lo que lleva a que las proyecciones sobre daño y probabilidad del dumping no

Continuación de la resolución "Por la cual se resuelve una solicitud de revocación directa"

sean consistentes con las tendencias que está mostrando el mercado en dicho momento.

2. Teniendo en cuenta que las empresas peticionarias registran un autoconsumo mayor al 40% y con tendencia al alza, si la medida se extendiera a las otras seis subpartidas estaría bloqueando el mercado y generando daño en otros sectores que no solo están vinculados a la construcción, lo que terminaría afectando la reactivación económica.
3. Los análisis presentados por el peticionario no son claros al momento de fusionar el tema de elusión y antidumping, donde es importante inicialmente reconocer cuál es la situación de distorsión para luego entrar a medir el daño y por supuesto el nexo causal que no es claro.

4. ASUNTOS A CONSIDERAR SEGÚN LA SOLICITUD DE REVOCACIÓN DIRECTA

En líneas anteriores fueron resumidos los argumentos expuestos por la sociedad ACESCO COLOMBIA S.A.S. en su solicitud de revocación directa de la Resolución 204 de 2021, los cuales serán abordados por la Autoridad Investigadora conforme a las causales 1 y 2 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 reclamadas, sin que esto signifique resolver nuevamente aspectos propios de la investigación administrativa finalizada.

De igual manera, se pide que la revocación directa sea conocida por el Viceministro de Comercio Exterior, por cuanto es el superior jerárquico del Director de Comercio Exterior, siendo éste último quien expidió el acto administrativo objeto de la solicitud.

Sobre este particular, se parte que el artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA– prevé que "*Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales...*". Esta norma establece la posibilidad que el superior conozca de las revocatorias, no establece que sea necesario, como sería el caso del recurso de apelación, sino que es potestativo.

Así las cosas, se determina que la misma autoridad que expidió el acto administrativo cuestionado será la misma en resolver la solicitud de revocación directa presentada contra la Resolución 204 del 22 de julio de 2021.

4.1 Presunción de legalidad de la Resolución 204 del 22 de julio de 2021

Debido a que en la solicitud de revocación directa se reclamó la configuración de la causal 1 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, según la cual el acto administrativo resulta manifiestamente opuesto a la Constitución Política o a la ley, antes de analizar a fondo los argumentos del peticionario con los que justifica su petición, resulta necesario detenerse en el concepto de legalidad y con base en el mismo estudiar si se hubiese configurado la mencionada causal.

De esta manera, la Autoridad Investigadora en primer lugar debe advertir que la Resolución 204 del 22 de julio de 2021 cuya revocatoria solicita ACESCO COLOMBIA S.A.S., se presume legal en virtud del artículo 88 de la Ley 1437 de 2011 según el cual: "*Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo*". Por lo tanto, al afirmar que el acto administrativo es el resultado de una manifiesta oposición Constitución Política o a la ley, requiere de unos sólidos argumentos probatorios que permitan desvirtuar dicha presunción de legalidad.

Sobre el tema se ha pronunciado el H. Consejo de Estado en sentencia del 18 de mayo de 2017 de la siguiente forma:

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

Continuación de la resolución "Por la cual se resuelve una solicitud de revocación directa"

(...)

Así las cosas, se entiende que todo acto administrativo una vez ejecutoriado produce a plenitud su (sic) efectos y se impone su obligatorio cumplimiento por parte de todos los destinatarios hasta tanto la administración no declare lo contrario, por lo cual quien pretenda su nulidad no sólo tiene la obligación de expresar claramente los cargos en los cuales funda la ilegalidad que alega sino que también tiene la carga de demostrar los hechos en que se sustenta esa ilegalidad, pues de no hacerlo así, de un lado, el juez no podrá acometer oficiosamente el estudio de la ilicitud del acto y, de otro lado, se mantendrá incólume la presunción de legalidad que lo ampara".⁴

En el mismo sentido, el máximo tribunal de lo Contencioso Administrativo, al resolver una acción de nulidad interpuesta por una decisión en materia de dumping, se pronunció por medio de sentencia del 13 de junio de 2013 en los siguientes términos:

"El acto administrativo encuentra su apoyo en el principio de legalidad, en la medida en que es la ley la que le da legitimación y, por ende, solamente puede excluirse del ordenamiento jurídico en aquellos casos en que se demuestre la violación de dicho principio de legalidad. En el fondo, todas las causales de nulidad del acto administrativo son modalidades de la violación de la ley".⁵

Adicional a lo anterior, téngase en cuenta que la presunción de legalidad no solo se predica en los términos expuestos para los actos administrativos que se someterán a un control jurisdiccional a través de medios como el de nulidad, sino en casos como el presente, en los que se analiza si la misma autoridad que profirió el acto administrativo extingue sus efectos. La H. Corte Constitucional se pronunció sobre la mencionada presunción de legalidad a estudiar en los casos de revocación directa y nulidad, tal como consta en la Sentencia T-136 del 28 de marzo de 2019:

"En uno u otro caso, mediante la revocatoria o anulación de un acto administrativo se busca que estos sean acordes al mandato constitucional y a las leyes, lo cual se entiende como el respeto al principio de legalidad, el cual, en este contexto, se traduce en el hecho de que las autoridades administrativas actúen dentro de los márgenes legales".⁶

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

4.2. Motivación suficiente y adecuada valoración de las pruebas

En su solicitud de revocación directa la peticionaria ACESCO COLOMBIA S.A.S. reclamó como parte del derecho de defensa y el debido proceso administrativo, que la autoridad no habría valorado debidamente las pruebas presentadas por los solicitantes y los informes elaborados por la Subdirección de Prácticas Comerciales para contrastar y sopesar los mismos con la recomendación del Comité para expedir su decisión final.

De esta forma, a pesar de que se comprende que el cuestionamiento recae en que la Resolución 204 de 2021 no contrasta la recomendación del Comité de Prácticas Comerciales con las pruebas y los resultados de la investigación para adoptar una decisión final, resulta necesario realizar algunas precisiones con el fin de demostrar el respeto de la autoridad por el derecho de defensa y el debido proceso de la parte interesada.

En efecto, lo primero es destacar, aunque parece que la peticionaria no tiene cuestionamientos al

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena Contencioso Administrativa, Sección Tercera, Subsección C, radicación número 76001-23-31-000-2010-01591-01 (57378), C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, radicación número 11001-03-27-000-2009-00048-00(18033), C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

⁶ Corte Constitucional, Sala Octava de Revisión de Tutelas, expediente T-7.041.590, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

Continuación de la resolución "Por la cual se resuelve una solicitud de revocación directa"

respecto, que la Autoridad Investigadora en el desarrollo de la investigación tuvo en cuenta en su totalidad las pruebas y argumentos que presentaron todas las partes, los cuales fueron recogidos en el documento de Hechos Esenciales.

Ahora, el mencionado documento, en el que se relacionaron los argumentos y pruebas presentadas por la sociedad ACESCO COLOMBIA S.A.S., fue completamente conocido por el Comité de Prácticas Comerciales, el cual en su sesión 141 celebrada los días 25 y 26 de marzo de 2021 autorizó su envío a las partes interesadas para que realizaran comentarios al respecto, según lo dispuesto en el artículo 37 del Decreto 1750 de 2015 y tal como se relaciona en la Resolución 204 de 2021.

A su vez, en el acto administrativo cuya revocación se solicita también se indicó que el Comité de Prácticas Comerciales en su sesión 144 del 9 de julio de 2021 evaluó los comentarios de las partes interesadas al documento de Hechos Esenciales y las observaciones de la Subdirección de Prácticas Comerciales a dichos comentarios, para adoptar una recomendación sobre la prórroga de los derechos antidumping a las importaciones de lámina lisa galvanizada originarias de la República Popular China y solicitud de medida anti elusión.

Como se puede observar, el Comité de Prácticas Comerciales conoció los resultados finales de la investigación según los argumentos y pruebas allegadas por las diferentes partes interesadas, cuando estudió y autorizó el envío del documento de Hechos Esenciales, así como tuvo la oportunidad de volver a evaluar dichos resultados junto a los comentarios de los interesados y las observaciones de la Autoridad Investigadora, al momento de recomendar a la Dirección de Comercio Exterior no prorrogar los derechos antidumping a las importaciones de lámina lisa galvanizada originarias de la República Popular China y negar la medida anti elusión solicitada.

En efecto, la motivación suficiente no solo se encuentra en el acto administrativo objeto de estudio, sino en los informes técnicos en los que se sustenta, así como la valoración adecuada de las pruebas se presentó en el desarrollo de la investigación como se puede verificar con los pronunciamientos de la Autoridad Investigadora sobre los planteamientos de las partes interesadas y al momento en el que el Comité de Prácticas Comerciales autorizó el envío del documento de Hechos Esenciales y recomendó no prorrogar los derechos antidumping, así como negar la medida anti elusión solicitada.

Precisamente uno de los reclamos de la sociedad ACESCO COLOMBIA S.A.S. permite comprender que el Comité de Prácticas Comerciales sí realizó una valoración conjunta de las pruebas, pues las inquietudes relacionadas con aspectos como las proyecciones de la peticionaria surgieron a partir de un análisis de la totalidad de los argumentos y pruebas allegadas al expediente conforme a las cuales el órgano colegiado consideró que no resulta procedente prorrogar las medidas.

De otro lado, se tiene que el peticionario solicitó que haya una manifestación sobre los puntos relacionados con las condiciones que persisten para la continuación o repetición del dumping, del daño importante, la aplicación de la medida anti elusión y que la República Popular de China no se rige por el libre mercado. Al respecto se considera que:

- a) La aplicación de una medida anti elusión, en este caso, estaba supeditada a la prórroga de los derechos antidumping, quienes son requisito *sine qua non* para su establecimiento;
- b) Se reitera, todas las pruebas y argumentos vertidos en la investigación de la prórroga de los derechos antidumping fueron considerados en conjunto, así como los escenarios propuestos, que permitieron al Comité de Prácticas Comerciales emitir su recomendación;
- c) La manifestación de si la República Popular China se rige por el libre comercio excede la órbita de la respuesta a la revocación directa de la Resolución 204 de 2021, por lo que la misma tiene como finalidad defender el ordenamiento jurídico, el interés general y prevenir la ocurrencia de un daño injustificado a una persona, no es el medio idóneo para rebatir argumentos que ya fueron analizados, ni es otra instancia para reabrir debates finalizados, aún más cuando no hay oportunidad para que las demás parte interesadas se manifiesten al respecto, allegando información y pruebas (debido proceso, derechos de defensa, contradicción y plena representación).

En este sentido, de igual manera se descarta la presunta ausencia de una motivación suficiente y de

Continuación de la resolución "Por la cual se resuelve una solicitud de revocación directa"

una adecuada valoración de las pruebas como una justificación procedente para alegar la causal 1 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, es decir, una manifiesta oposición a la Constitución Política o a la ley.

4.3. Interés público o social

En el desarrollo de la investigación de prórroga y medida anti elusión, no se demostró que la supresión de los derechos antidumping permitiese la continuación o repetición del daño y del dumping que se pretendía corregir. Por lo tanto, no se contraviene el interés público protegido en el Decreto 1750 de 2015 (ahora Decreto 1794 de 2020), teniendo en cuenta que no se encontraron precedentes los presupuestos para la prórroga de los derechos antidumping.

Por lo anterior, el argumento de la sociedad ACESCO COLOMBIA S.A.S. sobre la falta de conformidad de la Resolución 204 de 2021 con el interés público o social no se encuentra llamado a prosperar.

5. RECOMENDACIÓN DEL COMITÉ DE PRÁCTICAS COMERCIALES

Se debe precisar que el Informe Técnico Final que presenta la autoridad investigadora -Subdirección de Prácticas Comerciales- al Comité de Prácticas Comerciales es un informe en donde se detallan los resultados técnicos de la investigación.

Ahora bien, en el marco de lo establecido en el artículo 87 del Decreto 1750 de 2015, la Dirección de Comercio Exterior emite la decisión final sobre la investigación, previa recomendación final del Comité de Prácticas Comerciales, toda vez que éste es el órgano competente para conceptuar sobre los resultados del estudio final adelantado y recomendar la imposición, supresión, prórroga o modificación de los derechos antidumping definitivos.

Lo anterior adquiere mayor relevancia cuando el artículo 87 del citado Decreto 1750 de 2015 ordena a la Dirección de Comercio Exterior que la imposición de derechos antidumping definitivos debe hacerla de conformidad con el concepto del Comité de Prácticas Comerciales.

En efecto, en el presente asunto el Comité de Prácticas Comerciales considerando no solo los resultados contenidos en el documento de Hechos Esenciales, sino también los comentarios realizados por la partes interesadas participantes en la investigación y las observaciones presentadas por la Autoridad Investigadora a dichos comentarios, sin perjuicio de todo el acervo probatorio y argumentos presentados por la partes interesadas intervinientes a lo largo de la investigación y que reposan efectivamente en el expediente ED-215-53-114, conceptuó en su recomendación final a la Dirección de Comercio Exterior no prorrogar los derechos antidumping, así como no aplicar la medida anti elusión solicitada, como se explica en la Resolución 204 de 2021.

Efectuadas las anteriores consideraciones, resulta claro que los fundamentos fácticos y jurídicos tenidos en cuenta por la Dirección de Comercio Exterior para emitir la decisión objeto de la presente solicitud de revocatoria, en especial, su obligación de decidir de conformidad con la recomendación final del Comité de Prácticas Comerciales (artículo 87 del Decreto 1750 de 2015), corresponden al normal procedimiento administrativo especial de formación de la voluntad decisoria de la administración, esto es, atienden a los análisis realizados con cifras obtenidas de autoridades competentes e información allegada por los peticionarios y las partes interesadas participantes, desarrollado en cumplimiento y con sujeción a las normas contenidas en la Ley 170 de 1994 y el Decreto 1750 de 2015 (ahora Decreto 1794 de 2020).

Cabe observar que conforme al procedimiento administrativo especial establecido, la formación de la voluntad decisoria de la administración es el resultado de una serie de etapas lógicas, secuenciales y concatenadas, en donde varias instancias participan de conformidad con las competencias establecidas en dicho Decreto, esto es, la decisión administrativa de la Dirección de Comercio Exterior en el presente asunto no se entiende sin la recomendación final del Comité de Prácticas Comerciales, de la cual se desprendió la misma.

Continuación de la resolución "Por la cual se resuelve una solicitud de revocación directa"

En virtud de lo anterior, teniendo en cuenta que la medida impuesta fue establecida previa evaluación y recomendación del Comité de Prácticas Comerciales de conformidad con lo establecido en el artículo 87 del Decreto 1750 de 2015 (cuyo contenido es ahora reproducido en el artículo 2.2.3.7.13.9. del Decreto 1794 de 2020), la Dirección de Comercio Exterior estimó necesario, pertinente y conducente someter a evaluación y recomendación del citado Comité los argumentos formulados por ACESCO DE COLOMBIA S.A.S. en su correspondiente solicitud de revocación directa.

En ese orden, se convocó al Comité de Prácticas Comerciales a la sesión 150 del 21 de enero de 2021. En dicha sesión el Comité evaluó los argumentos presentados y consideró lo siguiente:

- No se acreditaron los supuestos necesarios que acreditan la vulneración directa a la constitución y a la ley, ni la vulneración al interés general.
- La revocación directa no es el mecanismo idóneo para volver a abrir el debate sobre las cuestiones de contenido técnico que llevaron a tomar la decisión de no prorrogar los derechos antidumping a las importaciones de lámina lisa galvanizada, ni la aplicación de la medida anti elusión. Es decir, no es una nueva instancia.
- Es necesario cotejar las causales de la ley, que son taxativas, con lo que plantea el solicitante para determinar, en primer lugar, si jurídicamente es viable la revocación directa para revisar el acto administrativo. En este orden de ideas, el caso bajo consideración del Comité no se observa que se configuren las causales invocadas.
- El escrito de revocación directa presenta falencia al enunciar que no se analizaron todas las pruebas del expediente, pero no hace la exposición de cuáles fueron esas pruebas.

Por lo anterior, el Comité de Prácticas Comerciales, de manera unánime, recomienda la no procedencia de la Revocación Directa y, en consecuencia, la solicitud debe ser negada.

6. CONCLUSIONES RESPECTO A LA SOLICITUD DE REVOCACIÓN DIRECTA

De conformidad con lo visto, queda demostrado que los argumentos presentados en la solicitud de revocación directa no lograron desvirtuar la presunción de legalidad de la Resolución 204 del 22 de julio de 2021, por lo que la Dirección de Comercio Exterior no encontró que dicha resolución sea opuesta a la Constitución Política o a la Ley, ni que se encuentre inconforme con el interés público o social o atente contra él.

En efecto, los argumentos planteados cuestionan la motivación y la valoración de las pruebas que permitieron llegar a una conclusión que el solicitante no comparte, esto no quiere decir el acto administrativo se reputa ilegal ni que atente contra el interés general.

En consecuencia, no se configuran las causales de revocación 1 y 2 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, por lo que se procederá a negar la solicitud de revocación directa presentada por la sociedad ACESCO COLOMBIA S.A.S., a través del escrito radicado con el número 1-2021-034748 del 23 de noviembre de 2021.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo 1°. Negar la solicitud de revocación directa presentada por el apoderado especial de la sociedad ACESCO COLOMBIA S.A.S., en contra de la Resolución 204 del 22 de julio de 2021, por medio de la cual se adoptó una determinación final en el examen iniciado mediante la Resolución 162 del 7 de septiembre de 2020, aclarada a través de la Resolución 171 del 23 de septiembre de 2020.

Artículo 2°. Comunicar la presente resolución al apoderado especial de la sociedad ACESCO COLOMBIA S.A.S.

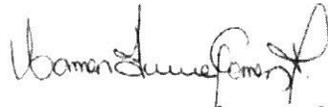
Artículo 3°. Contra la presente resolución no procede recurso alguno, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 95 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Continuación de la resolución "Por la cual se resuelve una solicitud de revocación directa"

Artículo 4°. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá, D C, a los **24 ENE. 2022**



CARMEN IVONE GÓMEZ DÍAZ

Proyectó: Juan Andrés Pérez
Revisó: Carlos Andrés Camacho
Aprobó: Carmen Ivone Gómez Díaz