RESOLUCIÓN NÚMERO 057 DE 2025

(marzo 13)

por la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa.

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

CONSIDERANDO:

Que mediante Resolución número 142 del 18 de julio de 2023, publicada en el ***Diario Oficial*** 52.461 del 19 de julio de 2023, se ordenó el inicio de una investigación con el objeto de determinar la existencia, grado y efectos en la rama de producción nacional de un supuesto "dumping" en las importaciones de Cloruro de Polivinilo (PVC) tipo suspensión, clasificadas por la subpartida arancelaria 3904.10.20.00, originarias de Estados Unidos de América (en adelante Estados Unidos) y de la República Popular China (en adelante China).

Que con Resolución número 108 del 24 de abril de 2024, publicada en el ***Diario Oficial*** 52.743 del 30 de abril de 2024, se dispuso la terminación de la investigación administrativa referida resolviendo no imponer derechos antidumping.

Que, mediante documento identificado con radicado MINCIT 1-2024-04408 de 25 de noviembre de 2024, MEXICHEM RESINAS COLOMBIA S. A. S. (en adelante MEXICHEM) solicitó la revocatoria directa de la Resolución número 108 del 24 de abril de 2024 con fundamento en las tres causales previstas en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 (en adelante CPACA).

Que, para efectos de emitir un pronunciamiento sobre la solicitud de revocatoria directa, a continuación se describirán los fundamentos de MEXICHEM seguidos de las correspondientes consideraciones de la Dirección de Comercio Exterior (en adelante la Dirección).

1. Argumento basado en una supuesta falta de motivación de la resolución impugnada porque fue expedida "antes de la emisión y firma del acta de la sesión 158 del Comité de Prácticas Comerciales".

1.1. Argumentos de MEXICHEM

La solicitante argumentó que la decisión impugnada se sustentó en la recomendación del Comité de Prácticas Comerciales (en adelante el Comité) y que, sin embargo, el Acta número 108 del Comité -en la que se documentó esa recomendación- no había sido aprobada al momento de expedirse la resolución. En concepto de MEXICHEM, esto implica que la decisión se fundamentó en un documento "en formación" que estuvo basado en "información no consolidada", lo que constituiría una falsa motivación del acto administrativo y una violación al debido proceso. Sobre esa base, MEXICHEM afirmó que se configuraron las causales de revocatoria previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 93 del CPACA.

1.2. Consideraciones de la Dirección

El argumento de MEXICHEM está sustentado en dos premisas: (i) que la decisión impugnada se sustentó exclusivamente en la recomendación del Comité y (ii) que la normativa aplicable establece que solo es posible adoptar la decisión definitiva de la investigación después de que se haya aprobado y firmado el acta que documenta esa recomendación. Ambas premisas son incorrectas.

En primer lugar, la resolución impugnada no está sustentada exclusivamente en la recomendación del Comité. Ese fue un aspecto relevante que, por supuesto, la Dirección tuvo en cuenta. Pero la motivación del acto administrativo es la que aparece explicada con detalle en su parte considerativa y en los documentos e información que la soportan. Por lo tanto, aunque -en gracia de discusión- pudiera afirmarse que la expedición de la resolución impugnada antes de la suscripción del acta del Comité constituyó una irregularidad, de esa circunstancia no se seguiría que la resolución impugnada carece de motivación.

En segundo lugar, la normativa aplicable no establece que la resolución mediante la cual se adopta la decisión definitiva de la investigación solo puede ser expedida después de que el acta del Comité que contiene la correspondiente recomendación haya sido aprobada. De hecho, una interpretación sistemática de las

normas relevantes impone la conclusión contraria: que la resolución definitiva debe expedirse después de la recomendación del Comité, pero antes de que se termine el trámite de aprobación del acta que la documenta. Por lo tanto, la situación referida por MEXICHEM, lejos de constituir una irregularidad, se generó por el cumplimiento estricto de las normas de procedimiento aplicables a esta actuación y de una manera que respetó las garantías asociadas al debido proceso de todos los involucrados.

La conclusión expuesta está sustentada en dos normas relevantes. De un lado, el artículo 2.2.3.7.6.17 del Decreto número 1794 de 2020 establece que la Dirección debe adoptar la decisión definitiva "[d]entro de los 5 días siguientes a la formulación de la recomendación por parte del Comité (…)". Del otro, el artículo 6° de la Resolución número 1456 de 2022 que determina el reglamento interno del Comité- dispone que "[l]as recomendaciones del Comité de Prácticas Comerciales serán recogidas en actas, las cuales deberán ser aprobadas por los miembros del Comité (…)". Esta regla, como es obvio, implica que el acta que recoge la recomendación derivada de una reunión del Comité se somete a consideración de los miembros para aprobación en una reunión posterior. Ahora bien, de acuerdo con la práctica absolutamente consolidada del Comité, entre una reunión y la siguiente transcurren más de 5 días. Lo expuesto evidencia que el acto administrativo que contiene la decisión definitiva de la investigación se expide necesariamente antes de que se formalice la aprobación del acta que contiene la recomendación que para el caso correspondiente realizó el Comité.

Sobre la base de lo expuesto, es claro que la circunstancia que MEXICHEM consideró como una irregularidad es, en cambio, una muestra evidente del cumplimiento de la normativa aplicable a investigaciones de esta naturaleza y una actuación que, por lo tanto, respeto las garantías asociadas al debido proceso de todas las intervinientes en este caso. Como quedó claro, la resolución impugnada se sustentó en una motivación suficiente y se produjo después de que el Comité formuló la correspondiente recomendación. En consecuencia, no podría considerarse que por esa circunstancia se configuraron las causales de revocatoria alegadas en este caso.

1. Argumento basado en una supuesta discrepancia entre la información contenida en el Acta número 158 del Comité y la conclusión adoptada mediante la resolución impugnada.

1.1. Argumentos de MEXICHEM

La solicitante afirmó que las conclusiones planteadas en la resolución impugnada desconocieron las que quedaron establecidas en el marco de la investigación, que fueron consignadas en el Acta número 108 del Comité. En concepto de MEXICHEM, se habrían presentado las siguientes discrepancias:

a) La resolución impugnada no habría reflejado los hechos probados en el proceso,

evidenciados tanto en el Informe de Hechos Esenciales como en el Acta número 158 del Comité de Prácticas Comerciales. Según MEXICHEM, estos documentos confirman la existencia del dumping y su impacto negativo en la industria nacional, pero en la resolución se habrían desconocido esos hallazgos porque se decidió no imponer la consecuente medida de defensa comercial.

b) La Dirección concluyó que no existe nexo causal entre el dumping y el daño a pesar de que habría quedado probada la existencia de márgenes significativos de dumping (2,39% para Estados Unidos y 8,69% para China) y de circunstancias que afectaron los indicadores de MEXICHEM.

c) En la resolución impugnada se sostuvo que MEXICHEM no tiene capacidad suficiente para abastecer el mercado nacional, aunque existen pruebas de que la producción de la compañía supera con creces la demanda interna.

d) En la resolución impugnada no se analizó adecuadamente cómo la subvaloración de precios debido al dumping impactó la competitividad de MEXICHEM, a pesar de que en el Informe de Hechos Esenciales se describió un daño significativo en indicadores económicos y financieros de la compañía.

En concepto de MEXICHEM, las discrepancias referidas vulneraron los principios constitucionales y legales que rigen los actos administrativos y, por lo tanto, configuraron la causal de revocatoria prevista en el numeral 1 del artículo 93 del CPACA.

2.2. Consideraciones de la Dirección

La impugnación de MEXICHEM parte de una premisa: que la decisión definitiva de la investigación, en lo

que está relacionado con los aspectos fácticos del caso analizado, debe corresponder con lo que se establece en el documento de Hechos Esenciales. Esa premisa no está sustentada en la impugnación y, además, es incorrecta. En efecto, de conformidad con el artículo 2.2.3.7.6.16. del Decreto número 1794 de 2020, el documento que contiene los Hechos Esenciales no tiene carácter definitivo y, por supuesto, no es vinculante para la adopción de la decisión final. Es un documento que se remite a las partes intervinientes para que presenten sus observaciones, todo lo cual en su conjunto es sometido a consideración del Comité y, posteriormente, es analizado por la Dirección para efectos de adoptar la decisión definitiva del caso. Por lo tanto, aunque -en gracia de discusión- fuera cierto que existe alguna discrepancia entre las conclusiones fácticas del documento de Hechos Esenciales y las de la resolución impugnada, esa circunstancia no constituiría una irregularidad y, mucho menos, configuraría la causal de revocatoria directa alegada en esta oportunidad.

Sin perjuicio de lo anterior, a continuación se pasa a explicar con detalle que en este caso no existió ninguna de las discrepancias referidas por MEXICHEM.

a) En este caso no existe incongruencia entre los resultados finales de la investigación consignados en el documento de Hechos Esenciales, la recomendación emitida por el Comité y la resolución impugnada. Ciertamente, dentro de la investigación se constató que existió la práctica de dumping y una situación de daño a la rama de producción nacional. Esas conclusiones se sostuvieron también al adoptar la decisión definitiva. Sin embargo, con base en los artículos 2.2.3.7.1.4 y 2.2.3.7.4.1 (numerales 4 y 5) del Decreto número 1794 de 2020, esos dos elementos no resultan suficientes para la imposición de derechos antidumping por- que se requiere la prueba de la existencia de un nexo causal entre el dumping y el daño. La ausencia de este último elemento constituyó el motivo principal de la decisión adoptada mediante la resolución impugnada.

En sustento de lo anterior, a continuación, se presentan las conclusiones relevantes en cada uno de los actos analizados, lo cual evidencia que no existió la incongruencia alegada por MEXICHEM.

En primer lugar, en el documento de Hechos Esenciales se afirmó lo siguiente:

"Los análisis realizados por la Autoridad Investigadora (…) han permitido establecer que:

(…)

La participación de mercado de Cloruro de Polivinilo (PVC) tipo suspensión, en el periodo crítico comparado con el promedio del periodo de referencia, muestra que mientras las importaciones investigadas originarias de China y los demás países ganan 2,84 y 2,11 puntos porcentuales del mercado respectivamente, las importaciones investigadas originarias de Estados Unidos y las ventas de los productores nacionales peticionarios pierden 1,65 y 3,29 puntos porcentuales respectivamente.

El análisis de efecto sobre los precios muestra una subvaloración del productor nacional desde el segundo semestre de 2020 hasta el segundo del 2021, de entre el XX% y XX% y posteriormente en el primer semestre de 2023 presenta una subvaloración del X%".

En segundo lugar, en el Acta número 158 del Comité se consignó lo siguiente en relación con las conclusiones sobre los aspectos fácticos:

"Al someterse a consideración del Comité de Prácticas Comerciales (…) consideró que no se encontraban elementos suficientes para establecer una relación causal entre la disminución acumulada de las importaciones originarias de Estados Unidos y China a precios de dumping y el daño ocasionado a la rama de producción nacional peticionaria; además, se observa que para el periodo de la práctica del dumping, el precio de las importaciones investigadas se encuentra por encima del precio del productor nacional; finalmente, la producción de la peticionaria se encuentra orientada en mayor proporción al mercado de exportación, por ende, no podría satisfacer en su totalidad la demanda nacional.

Por lo anterior, concluyó por unanimidad que no existen elementos suficientes que permitan la imposición de derechos antidumping a las importaciones de Cloruro de Polivinilo (PVC) tipo suspensión, clasificadas por la subpartida arancelaria 3904.10.20.00 originarias de los Estados Unidos y de China".

Finalmente, en la resolución impugnada se afirmó lo siguiente sobre los aspectos considerados en este punto:

"1.6.2 Daño importante y relación causal:

(…)

En términos de volumen, las importaciones originarias de Estados Unidos disminuyen 15,31% al pasar en promedio de 38.528.509,32 kilogramos a 32.629.424,24 kilogramos. Por su parte, las importaciones originarias de China presentan un crecimiento en términos relativos de 165,42%, al pasar de un promedio de 1.551.174,39 kilogramos a 4.117.126 Kilogramos; y las importaciones de los demás países se incrementaron 164,82% en términos relativos, equivalente a 2.001.941,10 Kilogramos en términos absolutos. Finalmente, se evidencia que las importaciones acumuladas entre Estados Unidos y China disminuyeron 3.331.133 kilogramos.

(…)

La participación de mercado de Cloruro de Polivinilo (PVC) tipo suspensión, muestra que mientras las importaciones investigadas originarias de China y los demás países ganan 2,84 y 2,11 puntos porcentuales del mercado respectivamente, las importaciones investigadas originarias de Estados Unidos y las ventas de los productores nacionales peticionarios pierden 1,64 y 3,29 puntos porcentuales respectivamente.

(…)

2. EVALUACIÓN DEL COMITÉ DE PRÁCTICAS COMERCIALES

(…)

En dicha sesión 158, una vez analizados y evaluados los resultados finales de la investigación, el Comité de Prácticas Comerciales, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.2.3.7.13.9 del Decreto número 1794 de 2020, conforme con las constataciones presentadas por la Autoridad Investigadora, consideró que no se encontraban elementos suficientes para establecer una relación causal entre la disminución acumulada de las importaciones originarias de Estados Unidos y China a precios de dumping y el daño ocasionado a la rama de producción nacional peticionaria; además, se observa que para el periodo de la práctica del dumping, el precio de las importaciones investigadas se encuentra por encima del precio del productor nacional; finalmente, la producción de la peticionaria se encuentra orientada en mayor proporción al mercado de exportación, por ende, no podría satisfacer en su totalidad la demanda nacional".

Como se puede apreciar, desde el punto de vista de la determinación de los aspectos fácticos relevantes para el caso no existe incongruencia en los documentos analizados. En todos ellos se concluyó que existen elementos que acreditan la realización de la práctica de dumping y la afectación de algunos indicadores de MEXICHEM. Ahora bien, como se indicó antes, la decisión de no imponer la medida de defensa comercial pretendida se sustentó en que la Dirección consideró que no existe prueba de la existencia del nexo causal entre el daño identificado y la práctica de dumping. Esa es una conclusión que no es contradictoria con los hallazgos que se relacionaron en el documento de Hechos Esenciales y el Acta número 158 del Comité.

Teniendo en cuenta lo explicado, la resolución impugnada se sustentó en hechos probados que corresponden a la realidad de lo sucedido, esto es, las conclusiones de la investigación técnica que consistieron en establecer que no se probó la relación causal entre la práctica de dumping y el daño.

b) Lo expuesto en el aparte anterior evidencia que no existe irregularidad alguna por el hecho de que la Dirección concluyó que no se demostró el elemento del nexo causal a pesar de que afirmó que sí se acreditó la práctica de dumping y un desempeño desfavorable en algunos indicadores de MEXICHEM. Como ya está claro, la relación de causalidad es un elemento independiente que no puede establecerse de manera automática una vez que se acredita que existe dumping y una situación de daño. Por lo tanto, en este caso la Dirección no incurrió en incongruencia alguna. Simplemente arribó a conclusiones fácticas sobre los elementos relevantes del análisis de conformidad con una adecuada valoración del material probatorio disponible.

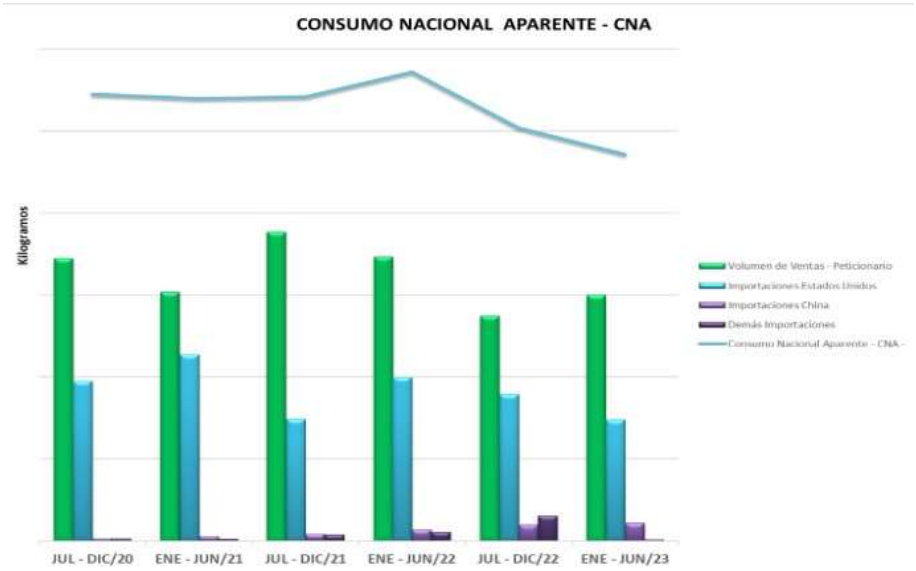
   En la resolución impugnada efectivamente se afirmó que MEXICHEM no tiene capacidad suficiente para abastecer el mercado nacional. Esa circunstancia no constituye una irregularidad susceptible de promover la revocatoria del acto administrativo. De un lado, esa conclusión está sustentada en el análisis expuesto en la decisión que, a su vez, su soporta en el material probatorio recaudado en el curso de la actuación. De otro lado, aunque pudiera afirmarse que la conclusión no tiene un fundamento suficiente, lo cierto es que no podría configurar la causal de revocatoria alegada. La razón

es que esa no fue una consideración principal para sustentar la decisión debido a que la posibilidad de satisfacción del mercado nacional no es un elemento de procedibilidad de la medida de defensa comercial. Por lo tanto, aunque pudiera afirmarse que MEXICHEM -excluyendo la parte que dedica a la exportación- efectivamente tiene la capacidad de atender la de- manda nacional, de esa circunstancia no se seguiría la procedibilidad del derecho antidumping pretendido porque en todo caso no estaría acreditada la relación de causalidad entre el dumping y el daño identificados.

c) MEXICHEM afirmó que los productos investigados, específicamente el originario de China, se comercializaron a un precio inferior al del producto nacional. Sobre esa base, argumentó que la Dirección debía hacer un análisis para determinar la manera en que esa circunstancia impactó la competitividad de la compañía. Al respecto, el análisis referido fue realizado en las condiciones exigibles para la situación que se acreditó en este caso, pues -como quedó expuesto en la resolución impugnada- no se logró demostrar la existencia de subvaloración significativa de precios de los productos investigados durante el periodo en el que se alegó la realización de la práctica de dumping: segundo semestre de 2022 al primer semestre de 2023. Para ello, se trae a colación la gráfica del informe técnico que ilustra el efecto de las importaciones sobre los precios internos[1]:



Como se puede observar, los precios del productor nacional fueron inferiores que los precios de los productos de Estados Unidos y China. En el mismo sentido, al verificar la composición del mercado se encontró la siguiente relación[2]:



De acuerdo con esta gráfica, es evidente que la participación de las importaciones tuvo una tendencia a la

baja. Aunque se incrementaron aquellas originarias de China, lo cierto es que en términos absolutos no fueron de tal magnitud que expliquen el daño que alegó MEXICHEM.

En conclusión, las supuestas incongruencias que alegó la solicitante para sustentar su pretensión de revocatoria no existieron.

3. Argumento basado en un supuesto agravio injustificado debido a que no se impusieron medidas de defensa comercial en este caso.

3.1. Argumentos de MEXICHEM.

En concepto de la solicitante, en este caso están acreditados todos los elementos que determinan la procedibilidad de la medida de defensa comercial que pretende. Agregó que, a pesar de ello, la Dirección habría desatendido las pruebas y argumentos suministrados por MEXICHEM y se habría abstenido injustificadamente de imponer las medidas en cuestión. Esa decisión habría prolongado el daño hacia la compañía y habría generado una amenaza a toda la economía nacional, poniendo en riesgo empleos, sectores estratégicos como la construcción y la manufactura, y la estabilidad de la cadena productiva. Por lo tanto, la decisión impugnada habría representado un agravio injustificado porque impuso un perjuicio desproporcionado y sin fundamento jurídico sobre MEXICHEM. Sobre esa base, la solicitante alegó que en este caso se habría configurado la causal de revocatoria prevista en el numeral 3 del artículo 93 del CPACA.

3.2. Consideraciones de la Dirección

La configuración de la causal de revocatoria alegada exige que esté acreditada la existencia de un daño para MEXICHEM como resultado de la decisión y, además, el carácter injustificado de esa consecuencia. Como pasa a verse, en este caso se desvirtuaron ambos elementos. De un lado, no hay elementos que sustenten la existencia del daño alegado. Del otro, incluso si -en gracia de discusión- pudiera afirmarse que la negativa a imponer derechos antidumping en este caso afectó a MEXICHEM, tendría que concluirse que se trata de una consecuencia justificada porque la decisión está adecuadamente sustentada con fundamento en la normativa aplicable.

Sobre el primer aspecto, para concluir que se configuró un agravio es indispensable que se encuentren pruebas que de manera suficiente permitan establecer la existencia de una alteración negativa personal y cierta. Sobre el particular, la jurisprudencia ha precisado lo siguiente:

"De acuerdo con lo anterior, se tiene que la sola inferencia o afirmación en la demanda acerca de la ocurrencia de un daño antijurídico no resulta suficiente para tenerlo como acreditado, en la medida en que es necesario e indispensable que el demandante respalde tales afirmaciones con el material probatorio suficiente para su comprobación en el proceso. Se recuerda que, de conformidad con el régimen de responsabilidad vigente, el daño antijurídico no se presume, de manera que quien alega su ocurrencia debe probarlo" (Consejo de Estado. Sentencia de febrero 1° de 2012. Expediente 20.106. C.P. Enrique Gil Botero).

Sobre la base de lo expuesto, es claro que en este caso la simple alegación de MEXICHEM acerca de la existencia de un perjuicio derivado de la decisión impugnada no era suficiente para demostrar la configuración de la causal de revocatoria alegada.

Sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que cualquier consecuencia que se siguiera de la decisión impugnada para MEXICHEM estaría justificada por la adecuada motivación de esa determinación. Como ya está claro, se insiste en que, si bien MEXICHEM logró demostrar la existencia de la práctica de dumping y de un resultado desfavorable en sus indicadores, en este caso se desvirtuó la existencia de un nexo de causalidad. Por lo tanto, la medida que la solicitante pretende no resultaba procedente.

Con fundamento en lo expuesto, se concluye que no se ha demostrado que con la expedición de la Resolución número 108 de 2024 se haya causado un agravio injustificado a MEXICHEM, de manera que no se verificó la causal de revocatoria que invocó.

Que la decisión adoptada mediante este acto administrativo tuvo en cuenta la recomendación del Comité de Prácticas Comerciales. Para el efecto, se convocó a la sesión 162, que tuvo lugar el 15 de enero de 2025. En dicha sesión, el Comité evaluó los argumentos de MEXICHEM y concluyó que no es procedente la solicitud de revocatoria porque no se demostró la configuración de las causales alegadas por la solicitante. Sobre esa base, el Comité recomendó, por unanimidad, no revocar la Resolución número 108 de 2024.

En mérito de lo expuesto, la Dirección de Comercio Exterior,

RESUELVE:

Artículo 1°. No revocar la Resolución número 108 del 24 de abril de 2024.

Artículo 2°. Comunicar la presente resolución a MEXICHEM RESINAS COLOMBIA S. A. S.

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

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

Publíquese, comuníquese y cúmplase. 13 de marzo de 2025.

Francisco Melo Rodríguez.

(C. F.).

legiscomex

legiscomex