



MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

RESOLUCIÓN NÚMERO 225 DE 01 OCT. 2019

()

Por la cual se resuelve una solicitud de revocación directa

EL DIRECTOR DE COMERCIO EXTERIOR

En ejercicio de sus facultades legales, en especial las que le confieren el numeral 5 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 1750 de 2015 y

CONSIDERANDO

Que mediante Resolución 088 del 23 de abril de 2018, publicada en el Diario Oficial 50.576 del 26 de abril de 2018, la Dirección de Comercio Exterior dispuso la apertura de una investigación de carácter administrativo con el objeto de determinar la existencia, grado y efectos en la rama de la producción nacional, de un supuesto dumping en las importaciones de tubos de acero soldados al carbono con un diámetro exterior menor o igual a 16 pulgadas, clasificadas por las subpartidas arancelarias 7306.30.10.00, 7306.30.92.00, 7306.30.99.00, 7306.50.00.00, 7306.61.00.00, 7306.69.00.00 y 7306.90.00.00 originarias de la República Popular China.

Que por medio de la Resolución 188 del 27 de julio de 2018, publicada en el Diario Oficial 50.670 del 30 de julio de 2018, la Dirección de Comercio Exterior ordenó continuar con la investigación de carácter administrativo abierta mediante Resolución 088 del 23 de abril de 2018, e impuso derechos antidumping provisionales a las importaciones de tubos de acero soldados al carbono con un diámetro exterior menor o igual a 16 pulgadas, clasificadas por las subpartidas arancelarias 7306.30.10.00, 7306.30.92.00, 7306.30.99.00, 7306.50.00.00, 7306.61.00.00, 7306.69.00.00 y 7306.90.00.00 originarias de la República Popular China, consistentes en un gravamen ad-valorem equivalente al 20%, liquidado sobre el valor FOB declarado por el importador, adicional al gravamen arancelario vigente en el Arancel de Aduanas Nacional para las mencionadas subpartidas.

Que mediante la Resolución 260 del 16 de noviembre de 2018, publicada en el Diario Oficial 50.783 del 20 de noviembre de 2018, la Dirección de Comercio Exterior modificó el artículo 2° de la Resolución 188 del 27 de julio de 2018, con el fin de excluir de los derechos antidumping provisionales ahí impuestos, a las importaciones de tubería de acero PEW 3/16, PEW 1/4, PEW 5/16, clasificada por la subpartida arancelaria 7306.30.92.00; la tubería de acero zincada PEW ZQ 3/16, clasificada por la subpartida arancelaria 7306.30.92.00; y finalmente, la tubería de acero inoxidable, clasificada por las subpartidas arancelarias 7306.30.10.00, 7306.30.92.00, 7306.30.99.00, 7306.50.00.00, 7306.61.00.00, 7306.69.00.00 y 7306.90.00.00.

Que por medio de la Resolución 007 del 25 de enero de 2019, publicada en el Diario Oficial 50.850 del 28 de enero de 2019, la Dirección de Comercio Exterior determinó prorrogar por un término de tres (3) meses, la aplicación de los derechos antidumping provisionales establecidos mediante Resolución 188 del 27 de julio de 2018, modificada por la Resolución 260 del 16 de noviembre de 2018, a las importaciones de tubos de acero soldados al carbono con un diámetro exterior menor o igual a 16 pulgadas, clasificadas en las subpartidas arancelarias 7306.30.10.00, 7306.30.92.00, 7306.30.99.00, 7306.50.00.00, 7306.61.00.00, 7306.69.00.00 y 7306.90.00.00, originarias de la República Popular

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

China.

Que mediante la Resolución 063 del 2 de abril de 2019, publicada en el Diario Oficial 50.917 del 5 de abril de 2019, la Dirección de Comercio Exterior dispuso la terminación de la investigación administrativa abierta mediante la Resolución 088 del 23 de abril de 2018, sin la imposición de derechos antidumping definitivos a las importaciones de tubos de acero soldados al carbono con un diámetro exterior menor o igual a 16 pulgadas, clasificadas en las subpartidas arancelarias 7306.30.10.00, 7306.30.92.00, 7306.30.99.00, 7306.50.00.00, 7306.61.00.00, 7306.69.00.00 y 7306.90.00.00, originarias de la República Popular China.

Que de acuerdo con lo señalado en el Decreto 1750 de 2015, la Autoridad Investigadora garantizó la participación y el derecho de defensa de las partes interesadas, y en general, de quienes acreditaron interés en la investigación, a través de notificaciones, comunicaciones, envío y recepción de cuestionarios, práctica de pruebas, visitas de verificación, reuniones técnicas con la autoridad investigadora, alegatos y envío de los hechos esenciales de la investigación.

I. SOLICITUD DE REVOCACIÓN DIRECTA

Por medio del escrito radicado con el número 1-2019-022996 del 31 de julio de 2019, el Doctor Gabriel Ibarra Pardo, en su calidad de apoderado especial de ARME S.A. (en adelante "ARME"), Consorcio Metalúrgico Nacional S.A.S. (en adelante "COLMENA"), Ternium Colombia S.A.S. y Ternium del Cauca S.A.S. en Liquidación (en adelante conjuntamente "TERNIUM"), solicitó según lo dispuesto en el artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), la revocación directa de la Resolución 063 del 2 de abril de 2019, y en consecuencia, se fije una norma de origen no preferencial con el fin de evitar que se eludan los derechos antidumping cuya imposición se solicita.

El peticionario considera que la anterior solicitud resulta procedente por la configuración de las causales de revocación directa dispuestas en los numerales 1 y 2 del mencionado artículo 93, conforme a las cuales el acto administrativo es manifiestamente opuesto a la Constitución Política o a la ley, y no está conforme con el interés público o social, o atenta contra él. Los argumentos presentados que sustentan lo anterior se resumen a continuación:

A. De la oposición al ordenamiento jurídico colombiano

La resolución debe ajustarse al derecho al debido proceso administrativo y el derecho de defensa toda vez que (i) el periodo para la evaluación de la práctica de dumping fijado por la Subdirección de Prácticas Comerciales (en adelante SPC) no tuvo en cuenta lo preceptuado por el parágrafo del artículo 22 del Decreto 1750 de 2015, el parágrafo 1° del artículo 16 y el numeral 8° del artículo 5 del CPACA; y (ii) la mención en el Informe de Hechos Esenciales a los importadores cuya información sirvió de base para comparar los precios del producto nacional y del importado al primer distribuidor en Colombia indujo a los peticionarios a error, debido a que la explicación fue modificada en el Informe Técnico Final.

De igual manera, la Resolución 063 de 2019 debe ponerse en consonancia con el artículo 3.5 del Acuerdo Antidumping y los literales 4° y 5° del artículo 16, así como con el artículo 83 del Decreto 1750 de 2015, en la medida en que, pese a la existencia de un claro nexo causal entre las importaciones a precios distorsionados por el dumping y el daño grave experimentado por la rama de la producción nacional, la Dirección de Comercio Exterior decidió no imponer derechos antidumping definitivos.

1. De los derechos al debido proceso administrativo y a la defensa de los administrados

En este punto se resaltó la protección constitucional al derecho de defensa y el debido proceso, dispuesto también este último como principio en las actuaciones administrativas según lo establecido en el artículo 3 del CPACA, para sostener que en estricta observancia del principio de legalidad, las autoridades públicas, al momento de tomar sus decisiones, deben cumplir rigurosamente las funciones y los trámites dispuestos en la normativa nacional, así como deben valorar las pruebas aportadas por las partes, erradicar la arbitrariedad de sus actuaciones y salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica de los administrados.

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

a. La modificación del periodo de dumping establecido en la solicitud de iniciación de la investigación

Dentro de sus planteamientos, el peticionario indicó que el 26 de diciembre de 2017 presentó su solicitud de apertura de la investigación antidumping a las importaciones de tubos de acero soldados al carbono, originarias de la República Popular China y de Ecuador, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 del Decreto 1750 de 2015 y el artículo 5.2 del Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo Antidumping de la OMC), razón por la cual, debió tenerse en cuenta la fecha referida para todos los efectos legales, incluida la definición del periodo de evaluación de la práctica de dumping.

En este sentido, a su parecer la Dirección de Comercio Exterior al tomar como fecha de presentación de la solicitud el 8 de marzo de 2018 cuando se dio respuesta a los requerimientos de información adicional, con el fin de establecer el periodo para la evaluación del dumping entre el 8 de marzo de 2017 y el 7 de marzo de 2018, no tuvo en cuenta lo dispuesto en el parágrafo 1° del artículo 16 y en el numeral 8° del artículo 5 del CPACA, así como en el parágrafo del artículo 22 del Decreto 1750 de 2015.

Sobre el tema, de igual forma se indicó que la Subdirección había reiterado que no existía certeza respecto al país de origen de las importaciones a investigar, pero que desde la solicitud antidumping presentada y en todo el desarrollo de la petición, se evidencia que la República Popular China y la República de Ecuador eran los países investigados. Respecto a la investigación a las importaciones ecuatorianas, sostuvo que no fue adelantada por la Secretaría General de la Comunidad Andina (en adelante SGCAN) debido a la renuencia y a la falta de voluntad política de dicho organismo y a que, según la Secretaría, la anterior administración del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (en adelante MINCIT) no dio traslado en debida forma a la solicitud antidumping.

Adicionalmente, sostuvo que en los requerimientos de información en ningún momento se hizo alusión a la ausencia de certeza respecto del país de origen, y se apartó del argumento de la Autoridad Investigadora según el cual así se tuviera en cuenta el 26 de diciembre de 2017 como fecha de presentación de la solicitud para determinar el periodo de dumping, aún se cumpliría con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 22 del Decreto 1750 de 2015, para realizar el análisis con base en un periodo que no es menor a los 6 meses.

Lo anterior, pues aunque no discute que el periodo analizado cumple con la extensión mínima que debe tener según la ley, el reparo está en la fecha en que comienza a contarse el lapso de tiempo y en que no se justificaron con suficiencia las razones por las que se adoptó el periodo para la evaluación del dumping.

Como consecuencia de cambiar el periodo para la evaluación del dumping, se habría modificado el cálculo del margen de dumping y se habrían variado las reglas de juego que llevan a que la aplicación del mecanismo antidumping se torne incierta e impredecible. De esta forma, se excluyeron dos cotizaciones de la empresa CONDUIT S.A. DE C.V. del 1 y 2 de febrero de 2017, con lo que el margen de dumping pasó de ser de un 128,79% en la solicitud antidumping a un 23,93% en la apertura de la investigación, un 23, 21% en la Resolución Preliminar y un 17,91 en la Resolución Final.

Por último, sostuvo que el solicitante tiene derecho a poder determinar de antemano cuál es el periodo que va a ser considerado para analizar el daño y el dumping, así como a aportar las pruebas que sustenten sus peticiones para que sean consideradas y valoradas debidamente por la autoridad, pues de lo contrario se quebrantaría lo consagrado en el numeral 8° del artículo 5 del CPACA.

b. La modificación en el Informe Técnico Final de los importadores que sirvieron de base para comparar los precios del producto nacional y del importado al primer distribuidor en Colombia

En la solicitud de revocación directa de igual manera se puso de presente que en el documento que contenía los hechos esenciales de la investigación la Autoridad manifestó que para realizar la comparación entre los precios del producto nacional y del importado al primer distribuidor se habían utilizado los datos proporcionados por CASAVAL, ACEROS MAPA y BRUS REFRIGERATION.

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

No obstante, lo anterior fue modificado en el Informe Técnico Final en el que se señaló que dicha comparación se efectuó a partir de los precios no solo de los importadores CASAVAL, ACEROS MAPA y BRUS REFRIGERATION, sino además de los precios correspondientes a IMPOLAMA, CODIFER, INTERNACIONAL DE ELÉCTRICOS, GSD, FEDIACERO, GYJ FERRETERÍAS, COMERCIALIZADORA GOYJUL y ABASTECEDORA FERRETERÍAS.

En consecuencia, el Informe de Hechos Esenciales indujo a error por señalar que la comparación solo se realizó según la información de tres importadores, lo cual condujo a que se controvertieran las conclusiones de dicho informe y se ejerciera el derecho de defensa sobre una premisa que fue modificada al final de la investigación cuando a los peticionarios ya no les era posible controvertirla.

2. De la existencia de un nexo causal entre las importaciones chinas de tubos soldados y el daño grave a la rama de la producción nacional

Al respecto, se indica que ninguna de las contrapartes ni la Autoridad Investigadora desvirtuaron en el curso del procedimiento el nexo causal, y además, que independientemente de que otros factores hubiera podido contribuir al daño, jamás se desvirtuó el daño que se acreditó produjeron las importaciones originarias de la China.

a. El comportamiento de las importaciones a precios de dumping demuestra la relación causal entre estas operaciones y el daño experimentado por la industria nacional

En la Resolución 063 del 2 de abril de 2019, la Dirección de Comercio Exterior dio por terminada la investigación administrativa y decidió no imponer derechos antidumping definitivos, pues aunque la Autoridad Investigadora reconoció la existencia de dumping y daño a la industria nacional, adujo que no existía relación causal, "dado que en el período crítico o de la práctica de dumping, la demanda nacional descendió 3.20%, las importaciones investigadas cayeron 0,70% en volumen y su precio FOB/kilogramo registró incremento de 5,75%".

Al respecto, el periodo de estudio de la investigación antidumping se caracterizó por el crecimiento de las importaciones investigadas, donde en el periodo de análisis estas operaciones representaron entre el 55,73% y el 67,45% del total importado de esos productos a nivel local. En este sentido, al margen de la insignificante disminución de estas operaciones entre el periodo de referencia y el periodo de dumping del 0,70%, las importaciones de China continuaron siendo las principales.

Adicionalmente, el precio de las importaciones chinas fue más bajo que el de las de Ecuador y que el de aquellas provenientes de todos los demás países para cada uno de los semestres del periodo investigado, así como, la participación del volumen de las importaciones investigadas en relación con el volumen de producción de tubos de acero fue ascendente para prácticamente todos los semestres del periodo referente.

La participación promedio de las importaciones originarias de China en el consumo nacional aparente, también experimentó un comportamiento creciente durante el periodo referente, salvo un único descenso de 3,59 puntos porcentuales en el primer semestre de 2016, y siguió aumentando en el periodo crítico. Por el contrario, la participación de las ventas nacionales con respecto al consumo nacional aparente mostró tendencia decreciente durante el periodo referente y, al comparar el promedio semestral del periodo crítico con el promedio semestral registrado en el periodo de referencia, la Subdirección de Prácticas Comerciales observó una reducción de 1,38 puntos porcentuales, lo que agrava el perjuicio ya experimentado en la etapa previa al periodo de la práctica de dumping.

b. Los factores distintos a las importaciones investigadas que podrían causar simultáneamente daño a la rama de la producción nacional de tubos soldados

En este punto se sostuvo que la Dirección de Comercio Exterior desconoció la existencia del nexo

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

causal, y que el daño a la producción nacional no es consecuencia de una contracción de mercado registrada en el periodo crítico, contrario a lo indicado por la Autoridad Investigadora, si se tiene en cuenta el incremento del PIB y el crecimiento del sector de la construcción durante el periodo investigado. Ahora, contrario al comportamiento del PIB real y al crecimiento del sector de la construcción, la rama de producción nacional alcanzó su máximo índice de producción en el primer semestre de 2016 pero sufrió una caída del 15.3% un año y medio después, además de registrar unos niveles de producción del segundo semestre de 2017 que incluso fueron menores en un 9,4% a los registrados en el segundo de 2014.

Al respecto, se enfatizó que en el curso del procedimiento antidumping jamás se desvirtuó el daño que se demostró produjeron las operaciones procedentes de China, reflejadas en el deterioro de las principales variables económicas que constató la Subdirección de Prácticas Comerciales en su Informe Técnico Final.

En cuanto a otras causas diferentes a las importaciones chinas que hubieran podido contribuir al perjuicio, se indicó que ni la ley colombiana ni la normativa de la OMC exigen que las importaciones a precios de dumping sean las únicas causas del daño grave, y que la sola especulación de que esos otros factores, y no las importaciones investigadas, fueron las causantes del daño experimentado por la industria doméstica no es suficiente para negar la aplicación de la medida.

El peticionario sostuvo que en virtud del "principio de no atribución", es posible que las importaciones investigadas y otros factores conocidos causen simultáneamente un perjuicio a los productores locales, por lo que la Dirección de Comercio Exterior para concluir que el daño era generado exclusivamente por otros factores diferentes a las importaciones objeto de dumping, no debió apoyarse en meras conjeturas, suposiciones o especulaciones, sino realizar un examen objetivo y valerse de pruebas que le permitieran adoptar una decisión.

c. El efecto de las importaciones objeto de dumping sobre los precios de los productores domésticos

De igual manera, el peticionario puso de presente que en el Informe Técnico Final se enunciaron sucintamente los pasos que siguió la Subdirección de Prácticas Comerciales para comparar los precios al primer distribuidor en Colombia de los tubos soldados importados y de los fabricados localmente, sin embargo, no se facilitaron las cifras que fueron utilizadas para calcular el precio de venta en Colombia de las importaciones investigadas a pesar de haber sido requeridas las mismas. Lo anterior, sumado a que la información que fue considerada para realizar la comparación de precios corresponde a la aportada por once importadores específicos cuya participación promedio fue del 26,1% dentro del total de las importaciones para el periodo investigado, muestra que dista de ser representativa.

Para obtener el precio del producto considerado en el mismo nivel de comercialización del bien nacional, con base en la información de los importadores más representativos, se planteó como metodología tomar el precio para el producto doméstico ex - Works. Este precio es el resultado de dividir los ingresos por ventas netas en el mercado nacional entre el volumen vendido en ese mismo mercado, y se expresa en COP/1kg.

A su vez, para calcular el precio del bien importado en el mercado doméstico se debe adicionar al precio FOB, que es el reportado por la DIAN en la información que publica mensualmente acerca de los registros de importación, el valor de los fletes internacionales, de los seguros y de los demás gastos en que se incurre hasta que la mercancía es nacionalizada en territorio colombiano, que es lo denominado en incoterms como precio CIF. Adicionalmente, se deben sumar o restar los ajustes que de acuerdo con la ley deban ser realizados para determinar el valor en aduana de la mercancía, con lo que se puede obtener un estimado del precio implícito del bien importado.

Ahora, para convertir el precio CIF expresado en dólares de los Estados Unidos (USD) a pesos colombianos, este debe ser multiplicado por el tipo de cambio COP/USD que consta en las

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

declaraciones de importación. El anterior precio constituye la base para liquidar el arancel, cuya tarifa varía de acuerdo con la posición arancelaria y el país de origen del producto.

El precio así obtenido es el que corresponde a la mercancía nacionalizada y es el que debe compararse con el del producto fabricado por la industria nacional.

El peticionario aclaró que, aunque el levante de la mercancía implica la liquidación y el pago del IVA, este no debe incluirse para calcular el precio del producto importado al primer distribuidor en Colombia, toda vez que a nivel contable, el IVA no es un gasto que afecta el estado de resultados, sino un pasivo que se debe a la administración de impuestos y, en esa medida, no está comprendido dentro del precio nominal implícito de la rama de la producción nacional. Además, el IVA es un egreso recuperable, cuya inclusión en el precio equivaldría a contabilizar como un ingreso permanente que no lo es, pues es trasladado a la DIAN, así como no debe tomarse en cuenta para calcular el precio de venta del bien importado al primer distribuidor por cuanto se distorsionaría por completo el análisis.

Después de desarrollar en diferentes cuadros la metodología propuesta para obtener el precio del producto considerado en el mismo nivel de comercialización del bien nacional, se analizó el margen de comercialización que fue asignado a los importadores chinos en el Informe Técnico Final. Sobre el último documento, se recordó que la Subdirección de Prácticas Comerciales decidió sumar al precio del producto importado, por ella calculado, un porcentaje de utilidad por concepto de comercialización correspondiente a la tasa DTF obtenida en una inversión en un CDT.

Debido a que la DTF es un indicador de tasa de interés, que en nada se asemeja a la rentabilidad que podría llegar obtener un comerciante en el ejercicio de su actividad, se solicita revisar este proceder, toda vez que el mismo asume que un comerciante nunca sufre pérdidas, en la medida que ese indicador jamás es negativo y que todos los agente económicos tienen el mismo margen de ganancia.

Como lo anterior no se presenta en la realidad, para obtener el margen de ganancia se indica que este se obtiene de dividir la respectiva utilidad operacional entre el valor de las ventas o ingresos operacionales. Así, este indicador denominado margen operacional denota el promedio, en términos porcentuales, que una empresa gana sobre sus ventas, después de deducir sus costos y gastos.

Ahora, si no se contara con la información de la utilidad de los importadores por concepto de comercialización, indica que este dato se puede inferir del portal de información empresarial (PIE) de la Superintendencia de Sociedades.

Al respecto, concluye que cualquier margen de utilidad incluido en el cálculo del precio del producto importado al primer distribuidor en el territorio colombiano, que no sea tomado directa e individualmente de los estados de resultados de cada importador, podría llegar a distorsionar por completo el análisis.

Ahora bien, se indicó que la comparación de los precios comerciales de las importaciones chinas de tubos soldados con los precios implícitos ex Works de la producción doméstica, comprueba el nexo de causalidad que existe entre las importaciones investigadas y el daño a la industria nacional. Se sostuvo que el precio de las importaciones al primer distribuidor fue consistentemente inferior al del productor nacional.

En su solicitud, el peticionario hizo uso de un "análisis de regresión" como herramienta estadística que mide la relación entre variables y determina cuantitativamente la significancia de estas relaciones, con el fin de determinar el grado en el que el movimiento de los precios del producto importado influye en el comportamiento del precio del bien nacional.

Para los efectos pertinentes, consideró que el modelo de ajuste que resulta más adecuado es el de la "regresión lineal", debido a que en la presente situación la variable independiente determina en buen grado el comportamiento de la dependiente.

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

En consecuencia, se plantea una función lineal $y' = a+bx$, para sostener que a partir de la definición de fórmulas que sirven para hallar los parámetros a y b de la regresión, y con los valores observados de los precios de los tubos importados de China y de los producidos y comercializados por la industria colombiana, se obtiene la siguiente ecuación: $y' = -0.031+0.7265x$.

Para esta función fue obtenido un coeficiente de correlación (r) de 0,841, lo que indica que hay una significativa correlación positiva (de por lo menos cuatro quintas partes) entre las variables de variación logarítmica del precio comercial del producto importado (independiente) y de variación logarítmica del precio implícito del bien producido y comercializado en el mercado doméstico (dependiente).

Como consecuencia de lo anterior, el coeficiente de determinación (r^2) tiene un valor de 70,73%, lo que indica que en esa misma medida cualquier movimiento del valor de la variable dependiente es explicado por un movimiento en el mismo sentido del valor de la variable independiente.

En definitiva, el uso del "análisis de regresión lineal" como herramienta estadística permitió concluir que:

- "Existe una elevada correlación entre el comportamiento del precio del producto importado y las variaciones del precio del bien nacional vendido en el mercado doméstico".
- "En la medida en que el precio del producto considerado es menor al del doméstico, el primero le pone un techo al segundo e impide que este último pueda incrementarse."

Lo anterior, sumado a que la información que fue considerada para realizar la comparación de precios corresponde a la aportada por once importadores específicos cuya participación promedio fue del 26,1% dentro del total de las importaciones para el periodo investigado, muestra que dista de ser representativa.

B. De la vulneración al interés público o social

El peticionario de la revocación directa puso de presente el artículo 4 del Decreto 1750 de 2015, en el que la norma nacional dispone que la investigación y la imposición de los derechos antidumping responden al interés general, con el fin de indicar como la rama de la producción nacional que representa dicho interés general, se vio perjudicada con la no imposición de los derechos antidumping.

Es así como, no se impusieron derechos antidumping definitivos a pesar de demostrar en la investigación que las importaciones ingresaron al territorio nacional apalancadas artificialmente por la práctica de dumping; el deterioro de las principales variables económicas y financieras de la industria doméstica; y que el daño importante registrado por la rama de producción fue ocasionado principalmente por las importaciones chinas.

Para demostrar los efectos favorables a la rama de la producción nacional de las medidas antidumping, hizo referencia al alivio temporal de los productores nacionales como consecuencia de los derechos antidumping provisionales establecidos por medio de la Resolución 188 de 2018, que se vio reflejado en que las importaciones chinas de tubos soldados disminuyeran en un 46% al compararlas con el volumen promedio de los años comprendidos entre 2014 y 2017, y en consecuencia redujeran su participación en el consumo nacional aparente en el orden de los 6,5 puntos porcentuales, si se compara el año 2018 con el promedio de lo ocurrido entre 2016 y 2017.

PARA RESOLVER SE CONSIDERA

II. 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"

III. 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 Relativo a la aplicación del Acuerdo Antidumping de la OMC y del Decreto 1750 de 2015, 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 la investigación antidumping 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 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.

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 y 37, 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 de la investigación 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 para la adopción de la determinación final, es importante señalar que en la decisión adoptada en la Resolución 063 del 2 de abril de 2018, la Dirección de Comercio Exterior tuvo en cuenta todos y cada uno de los elementos y requisitos requeridos tanto por el Acuerdo Antidumping, como por el Decreto 1750 de 2015. Tal como lo demuestra el contenido de la resolución de determinación final en mención, 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, de acuerdo con la competencia que le otorga el artículo 87 del Decreto 1750 de 2015.

En este marco, se considera pertinente dar respuesta a los argumentos presentados por el recurrente sobre los procedimientos y análisis efectuados por la Dirección de Comercio Exterior, a través de la Subdirección de Prácticas Comerciales, en adelante la Autoridad Investigadora.

IV. ASUNTOS A CONSIDERAR SEGÚN LA SOLICITUD DE REVOCACIÓN DIRECTA

Se estudiarán y se dará respuesta a los argumentos presentados por el recurrente, con base en los cuales solicita la revocación directa de la Resolución 063 del 2 de abril de 2019, por resultar manifiestamente opuesta a la Constitución Política o a la ley, así como por no estar conforme con el interés público o social, o atentar contra él.

- **Análisis respecto a la oposición al ordenamiento jurídico colombiano**

ARME S.A., COLMENA S.A.S., TERNIUM COLOMBIA S.A.S. y TERNIUM DEL CAUCA S.A.S. EN LIQUIDACIÓN sostuvieron que se había presentado una manifiesta oposición a la ley al haberse

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

vulnerado los derechos al debido proceso administrativo y a la defensa de los administrados en razón a la modificación del periodo de dumping establecido en la solicitud de la investigación inicial y por la modificación en el Informe Técnico Final de los importadores que sirvieron de base para comparar los precios del producto nacional y del importado al primer distribuidor en Colombia, así como por algunas consideraciones adicionales relacionadas con el nexos causal.

Al respecto, en primer lugar debe advertirse que la resolución cuya revocación directa se solicita, se presume legal en virtud del artículo 88 de la Ley 1437 de 2011, por lo que afirmar que el acto administrativo es el resultado de una manifiesta oposición a la ley, requiere de unos sólidos argumentos probatorios que permitan desvirtuar dicha presunción de legalidad. Sobre el tema se ha pronunciado el 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 tornen ejecutorios los actos que la comprenden, toda ella se ha realizado de conformidad con el ordenamiento y por ende queda cobijada con una presunción de legalidad.

(...)

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

Conforme 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 desarrolló en el marco del debido proceso administrativo, con un total respeto al derecho de las partes interesadas, según la normativa especial previamente establecida y sometido plenamente a las normas de superior jerarquía.

- **Sobre la modificación del periodo de dumping establecido en la solicitud de iniciación de la investigación**

En relación con el punto de la solicitud de revocación directa en el que se discute sobre el periodo de análisis para determinar el dumping, debe advertirse que no hace mención de algunos aspectos que demuestran que dicho periodo fue establecido correctamente, los cuales debe reiterar la Dirección de Comercio Exterior para resolver en definitiva los cuestionamientos sobre el cumplimiento de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 22 del Decreto 1750 de 2015. Estos cuestionamientos, vale la pena mencionar, fueron tratados y resueltos en la investigación.

De esta forma, resulta necesario poner de presente los diferentes requerimientos de información faltante realizados al peticionario, procedentes según lo dispuesto en el artículo 25 del Decreto 1750 de 2015, con el fin de evaluar el mérito de la solicitud para decidir la apertura de la investigación, que contrario a lo dicho en la petición de revocación directa, no habría cumplido a cabalidad con lo dispuesto en el artículo 24 del Decreto 1750 de 2015.

Prueba de ello es el escrito 2-2018-002443 del 8 de febrero de 2018, mediante el cual se solicitó aclarar la definición y clasificación arancelaria del producto objeto de investigación; señalar los fundamentos fácticos, jurídicos y probatorios que condujeran a establecer que TERNIUM DEL CAUCA S.A.S. EN LIQUIDACIÓN contaba con la capacidad jurídica para actuar en desarrollo de su objeto

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

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

social a pesar de su estado de liquidación, así como indicar los motivos por los cuales no se presentaron cifras de la mencionada sociedad para efectos de verificar el daño financiero y económico; aclarar para el cálculo del valor normal, si una de las pruebas aportadas correspondía a una lista de precios y si para las operaciones de México influía en el precio de venta un flete más un seguro, así como anexar el soporte documental del margen de comercialización calculado; y finalmente, para el daño aclarar aspectos relacionados con el "cuadro variables de daño" reportado por la firma TERNIUM, en los que la Autoridad Investigadora no encontró coincidencia entre algunos anexos aportados.

Por lo visto, se encuentra que la solicitud de la investigación no cumplía a cabalidad con lo dispuesto en los numerales 1 y 3 del artículo 24 del Decreto 1750 de 2015, relacionados con la identificación del peticionario, específicamente con su representatividad, y con la descripción del producto considerado presuntamente objeto de dumping, sumado a los cuestionamientos sobre las pruebas del dumping y el daño que son exigidas por el mismo artículo.

Por esta razón, ante la necesidad de la información descrita, la Autoridad Investigadora tenía la facultad de requerir al peticionario, con la consecuencia de interrumpir el término establecido desde la radicación de la solicitud, que se entiende comienza a correr cuando el peticionario aporta nuevamente la información solicitada, tal como fue puesto de presente en el mismo documento.

Ahora bien, a pesar de lo anterior, la solicitud de revocación directa también cuestiona que en los requerimientos No. 2-2018-002243 y 2-2018-002310 del 8 y 9 de febrero de 2018, respectivamente, la Autoridad Investigadora no haya hecho referencia a la ausencia de certeza respecto al país de origen de las importaciones a investigar, que sostienen que desde la solicitud de la investigación versa sobre los productos originarios de la República Popular China y la República de Ecuador.

Sobre la materia, tal como lo indica el peticionario, desde la solicitud de la investigación dentro de las peticiones se encontraba adelantar una investigación sobre las importaciones de tubos de acero soldados al carbono de la República Popular China, y además, realizar un análisis acumulado, conjunto e integral del daño generado por dichas importaciones y las originarias de la República de Ecuador. La procedencia de estas y las demás peticiones realizadas en la solicitud, debieron ser resueltas tanto por el MINCIT como por la SGCAN, debido a la necesidad de determinar el rumbo de las investigaciones para definir la Autoridad competente pero sobre todo para concretar el objeto a investigar, es decir, si solo debía realizarse un análisis de las importaciones originarias de la República Popular China, de la República de Ecuador, o ambas.

Esta situación, conforme a lo expuesto en la investigación, se insiste en que dificultó la obtención de certeza sobre el país de origen de las importaciones a investigar, tema que a su vez influía en los posibles análisis sobre los demás elementos a estudiar que permitirían la imposición de medidas antidumping. En consecuencia, se vio afectado el numeral 4 del artículo 24 del Decreto 1750 de 2015 relacionado con el país de origen o de exportación.

Las dificultades en la determinación del país de origen de las importaciones a investigar, así como en la determinación de la autoridad competente, fueron conocidas por el peticionario antes de iniciar la investigación, tal como se puede demostrar con el escrito radicado con el número 2-2018-001165 del 26 de enero de 2018, a través del cual la Autoridad Investigadora le informó al peticionario que para efectos de evaluar el mérito de la apertura de la investigación, se encontraba realizando consultas a la CAN con el objeto de determinar el procedimiento a aplicar para la evaluación de la petición, por lo que se hizo necesario aplazar el término inicialmente previsto para la apertura. Esto con el fin de contar con elementos suficientes que justificaran el inicio de la investigación.

En este orden de ideas, se resalta lo dicho en la Resolución Preliminar 188 del 27 de julio de 2018:

"La Autoridad Investigadora para la determinación de la existencia de la práctica de dumping tuvo en consideración el periodo fijado entre el 8 de marzo de 2017 y el 7 de marzo de 2018, debido a que en esta última fecha a través del escrito 1-2018-004024, las solicitantes aclararon los requisitos que exige el mismo artículo 24 del Decreto 1750 de 2015, relacionados con la descripción del producto, la representatividad, el dumping y el daño. Esta aclaración resultó pertinente y necesaria en el marco del análisis jurídico que para la fecha se realizaba de la

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

solicitud, relacionado con la certeza sobre el país de origen de las importaciones a investigar, tema de la mayor importancia para estudiar los elementos que permitiría la imposición de medidas antidumping" (Subrayado por fuera de texto original).

Conforme a lo expuesto, además de los requisitos del artículo 24 del Decreto 1750 de 2015 que no se habrían cumplido, respecto al país de origen de las exportaciones se advierte que en la Resolución de Apertura 088 del 23 de abril de 2018, también se le aclararon al peticionario los trámites adelantados ante la SGCAN conforme a los cuales se logró determinar que la investigación por parte del gobierno colombiano solo recaería sobre las importaciones originarias de la República Popular China.

Por otra parte, quien solicitó la revocación directa al citar el párrafo del artículo 22 del Decreto 1750 de 2015, solo subraya que el periodo de análisis de la determinación de la existencia del dumping deberá ser normalmente de 12 meses anteriores a la fecha de presentación de la solicitud, aunque posteriormente, no discute que el periodo analizado cumple con la extensión mínima que debe tener de 6 meses. Al respecto, se cuestiona es la fecha de la solicitud considerada para determinar el periodo de análisis pues, aunque sostiene que la Autoridad Investigadora cuenta con cierta discrecionalidad para fijar el periodo de evaluación, esa prerrogativa debe ejercerse de manera justificada y motivada, lo que no fue informado para poder controvertir dicha justificación.

Sobre el último punto, una lectura del párrafo del artículo 22 del Decreto 1750 de 2015 demuestra que la norma no proporciona unas causales específicas conforme a las cuales se considere que no existen circunstancias "normales" para tomar un periodo diferente al de 12 meses, lo que en efecto permite, como lo señala el peticionario, que la Autoridad Investigadora cuente con cierta discrecionalidad para decidir al respecto. Ahora, que no se haya presentado justificación o motivación alguna no es cierto, si se observa según lo dicho en líneas anteriores, que no se cumplieron a cabalidad los requisitos exigidos por el artículo 24 del Decreto 1750 de 2015, lo que vale la pena resaltar, también fue informado al peticionario desde la solicitud 2-2018-002443 del 8 de febrero de 2018, en la que explícitamente se indicó:

"De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 del Decreto 1750 de 2015, el plazo máximo para presentar la información solicitada es un (1) mes contado a partir de la fecha del presente oficio. Si transcurrido dicho plazo esta información no ha sido allegada en su totalidad, se considerará que el peticionario ha desistido de la solicitud y se procederá a devolver al peticionario la información suministrada".

Se observa de esta manera como el peticionario conocía que la solicitud del 8 de febrero se sustentaba en lo dispuesto en el artículo 25 del Decreto 1750 de 2015, norma según la cual la Autoridad Investigadora podía solicitar información faltante para efectos de la evaluación del mérito de la apertura, con la consecuencia de interrumpir los términos dados por la fecha de radicación de la solicitud.

Con fundamento en lo expuesto, un análisis del acto administrativo para determinar si es opuesto a la constitución o a la ley, demuestra que en efecto con el periodo fijado entre el 8 de marzo de 2017 y el 7 de marzo de 2018, se cumplió con los doce (12) meses establecidos en el párrafo del artículo 22 del Decreto 1750 de 2015, si se tiene en cuenta que el artículo 25 del mismo Decreto establece que un requerimiento de información faltante como el que se presentó con la comunicación 2-2018-002443 del 8 de febrero de 2018, interrumpió el término de presentación de la solicitud, el cual comenzó nuevamente a correr con la respuesta del peticionario del 8 de marzo de 2018.

Esta situación, se reitera, fue dada a conocer al peticionario con anterioridad a la apertura de la investigación, y además, se encuentra regulada en el Decreto 1750 de 2015, por lo que al momento de solicitar una investigación la parte interesada tiene pleno conocimiento de una posible interrupción de términos en caso de resultar necesario algún requerimiento de información por parte de la Autoridad Investigadora, pues es claro que no puede alegarse un desconocimiento de la ley.

Ahora, una vez se ha demostrado que la decisión de adoptar el periodo probatorio cuestionado se encuentra justificada y motivada, también se insiste en que si en gracia de discusión se tomara el 26 de diciembre de 2017 para definir el periodo a investigar, la Autoridad Investigadora todavía cumpliría con lo dispuesto en el párrafo del artículo 22 del Decreto 1750 de 2015, conforme al cual el periodo

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

de análisis no puede ser inferior a seis (6) meses, tal como se reconoce en la misma solicitud de revocación directa objeto de estudio.

En este sentido, la Autoridad Investigadora no encuentra que el periodo de análisis adoptado para determinar la existencia de dumping sea opuesto a la Constitución Política o a la ley. Por esta razón, los argumentos del solicitante según los cuales una modificación del periodo conllevó a que se excluyeran dos cotizaciones que debían ser incluidas y que habrían distorsionado el cálculo del valor normal, así como las apreciaciones sobre un cálculo del margen de dumping diferente, no se encuentran llamados a prosperar.

- **Sobre la modificación en el Informe Técnico Final de los importadores que sirvieron de base para comparar los precios del producto nacional y del importado al primer distribuidor en Colombia**

Una revisión del Informe Técnico Final permite observar, que en efecto en dicho documento se aclara que la información considerada para realizar la comparación de precios corresponde a la aportada por Aceros Mapa, Casaval, Brus Refrigeration of Colombia Limitada, Impolama, Codifer, Internacional de Eléctricos, General Supply Depot, Fediacero, GYJ Ferreterías, Comercializadora Goyjul y Abastecedora Ferreterías², mientras que en el documento de hechos esenciales se indica que se consideró la información aportada con las respuestas a cuestionarios por parte de las empresas Aceros Mapa, Casaval y Brus Refrigeration of Colombia Limitada.

Al respecto, en el Informe Técnico Final también se lee que "aclara" cuál es la información considerada para realizar la comparación de precios para mencionar a renglón seguido a los importadores que dieron respuesta a cuestionarios, cuya información aportada permitió realizar el análisis respectivo. Es decir, en el Informe Técnico Final fueron mencionados los importadores que habían aportado respuesta a cuestionarios cuya información si fue tomada en cuenta por la Autoridad Investigadora, pero que no fueron relacionados en el documento de hechos esenciales.

Prueba de haber tenido en cuenta la información aportada por los importadores, y la posibilidad de controvertir la misma en su totalidad, es la incorporación de sus respuestas a cuestionarios que reposan en el expediente público, que dicho sea de paso, se encontraba a disposición de todas las partes interesadas incluido el peticionario, desde antes de la elaboración del documento de hechos esenciales y del Informe Técnico Final. Ahora, aunque en el caso de CODIFER S.A.S. y GSD S.A. sus respuestas a cuestionarios fueron incorporadas por medio del Auto del 13 de septiembre de 2018, dado que sus respuestas allegadas mediante correo electrónico del 25 de junio de 2018 no se habían incorporado al expediente por problemas de carácter técnico, también se puede decir que la información aportada por dichas sociedades pudo ser debidamente conocida y controvertida con la suficiente antelación.

Ahora bien, para demostrar que las respuestas a cuestionarios de los importadores fueron tenidas en cuenta en su totalidad, tanto en el documento de hechos esenciales, como en el Informe Técnico Final, pese a que en el Informe fueron mencionados los que parecieran como unos importadores adicionales, se tiene que existe una invariabilidad de las cifras que se encuentra al confrontar ambos documentos, los cuales reflejan como resultado que el comportamiento de precios de venta al primer distribuidor de tubos de acero soldados al carbono con diámetro exterior inferior o igual a 16 pulgadas fue el siguiente:

² Las respuestas a cuestionarios de los importadores adicionales incluidos en el Informe Técnico Final que se reclama, es decir, Impolama, Internacional de Eléctricos, Fediacero, GYJ Ferreterías, Comercializadora Goyjul y Abastecedora de Ferreterías, se encuentran en los folios 2646 - 2671, 2672-2805, 2813-2931, 2932-2971, 2988-2991 y 2992-3036 del tomo público 13 de la investigación por dumping a las importaciones de tubos de acero soldados al carbono originarias de la República Popular China.

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

PAÍS DE ORIGEN	2014 – II	2015 – I	2015 - II	2016 – I	2016 – II	2017 – I	2017 – II
% Dif. China/Peticionarios	0,58%	-7,40%	-0,62%	7,43%	6,24%	12,26%	17,65%

PAÍS DE ORIGEN	PROMEDIO 2014 II A 2016 II	PROMEDIO 2017 I Y II	VARIACIÓN
China	1,25%	14,96%	13,71

Ahora, sobre la elaboración de los anteriores cuadros, la Autoridad Investigadora aclaró tanto en el documento de hechos esenciales, como en el Informe Técnico Final, que la fuente utilizada fue "DIAN, Cuestionarios importadores, productor nacional, Cálculos SPC", y en ambos documentos llegó a la siguiente conclusión:

"A lo largo del periodo comprendido entre el segundo semestre de 2014 y segundo de 2017, se evidenció que el precio promedio de venta del producto objeto de dumping, originario de China al primer distribuidor, solo fue inferior respecto al del productor nacional en los semestres 2015 del periodo referente. Para el período de la práctica de dumping, fue superior 12,26% en el primer semestre de 2017 y 17,65% en el segundo semestre del mismo año".

La anterior conclusión demuestra que a pesar de haberse realizado una aclaración sobre los importadores que se tuvieron en cuenta, lo cierto es que las conclusiones y las cifras relacionadas por la Autoridad Investigadora no sufrieron alteración alguna, por lo que el peticionario tuvo la oportunidad de ejercer su derecho de defensa respecto a unas cifras que como se ve no fueron modificadas.

Muestra de la inalterabilidad de las cifras y de no haberse presentado una obstrucción al derecho de defensa al peticionario es que en la solicitud de revocación directa y en sus comentarios al documento de hechos esenciales, este presentó observaciones en el mismo sentido en las que de hecho incluyó un cuadro idéntico del año 2017 para presentar una diferencia entre los precios implícitos de las sociedades y de otros importadores de hasta USD 500.

Por otra parte, sobre la afirmación realizada en la solicitud de revocación directa, según la cual en la comparación de precios habría sido incluida información de compañías cuyas importaciones correspondían a tubería de acero inoxidable, tubería zincada, entre otras, debe precisarse que la Autoridad Investigadora decidió excluir de la definición del producto objeto de investigación y en consecuencia de la aplicación de derechos antidumping ciertas referencias de tubería, toda vez que no resultaban similares al producto investigado o no eran producidas por la rama de producción nacional. Es decir, en la investigación se concilió excluir ciertas referencias de tubería debido a que no correspondían al producto objeto de investigación o por inexistencia de producción nacional.

- **Sobre el comportamiento de las importaciones a precios de dumping que demuestra la relación causal entre estas operaciones y el daño experimentado por la industria nacional**

En este punto, la Dirección de Comercio Exterior principalmente centrará su atención en revisar si su decisión de no imponer derechos antidumping definitivos por una falta de causalidad se ajusta a la normativa nacional y de la OMC que regulan la materia.

Lo dicho, toda vez que en la solicitud de revocación directa se presentaron unos argumentos que hacen referencia a debates propios de la investigación concluida precisamente con la resolución que se solicita revocar. Revivir así un debate sobre aspectos que se encuentran resueltos, si podría considerarse como una vulneración al derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, toda vez que las demás partes interesadas que participaron en la investigación no podrían en esta instancia controvertir las pruebas o los argumentos que se formulen en su contra.

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

El debido proceso, establecido también como principio en el numeral 1 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, de igual manera se vería vulnerado si se tiene en cuenta que al discutir análisis propios de la investigación concluida, traería como consecuencia el desconocer que las actuaciones administrativas de la investigaciones antidumping se adelantaron de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

En cuanto al Decreto 1750 de 2015 como norma especial que regula la aplicación de derechos antidumping, obsérvese que en su artículo 38 relacionado con la resolución por la cual se adopta una determinación final, se refiere a la conclusión de la investigación, que en concordancia con lo dispuesto el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011 como norma general, puede entenderse que es el acto definitivo con el cual se decide directa o indirectamente el fondo del asunto.

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

Por tal razón, la Dirección de Comercio Exterior no evaluará argumentos o pruebas que se pretendan hacer valer por fuera de las oportunidades brindadas dentro de la investigación antidumping, tales como el análisis de regresión lineal como herramienta estadística para comprobar la existencia de un nexo causal, o las nuevas precisiones que se hayan realizado sobre la metodología a utilizar para calcular el margen de dumping.

Hechas las anteriores precisiones, resulta procedente reiterar las consideraciones sobre los elementos estudiados que permitieron inferir un rompimiento de la relación causal entre el daño experimentado por la industria nacional y las importaciones a precios de dumping.

➤ **Comportamiento del consumo nacional aparente durante el periodo del dumping**

El comportamiento semestral indica que en promedio durante el primer y segundo semestre de 2017, periodo de la práctica de dumping, con respecto al promedio de los semestres comprendidos entre el segundo semestre de 2014 y el segundo de 2016, periodo de referencia, la demanda nacional de tubos de acero descendió 3,20%.

En el periodo de la práctica de dumping se observan menores ventas de los productores nacionales peticionarios, menores ventas de los productores diferentes a los peticionarios, menores importaciones investigadas originarias de la República Popular China en 113.240 kilogramos, en tanto que las importaciones originarias de terceros países aumentan en 2.402.124 kilogramos.

➤ **Composición de las variaciones del consumo nacional aparente – CNA**

La comparación entre los semestres de la práctica de dumping muestra que para el segundo semestre de 2017 con respecto al primer semestre del mismo año, el consumo nacional aparente se contrajo, debido al descenso de las importaciones investigadas de la República Popular China en 2.397.674 kilogramos, menores importaciones de terceros países en 1.382.207 kilogramos, menores ventas de los productores nacionales peticionarios, al igual que por la reducción de las ventas de los productores diferentes a los peticionarios, en presencia de importaciones a precios de dumping.

El movimiento neto del mercado en este período indica que el consumo nacional aparente presentó contracción, como resultado de la reducción de las importaciones originarias de la República Popular China en 4.371.966 kilogramos, descenso en las ventas de los productores peticionarios y menores ventas de los productores diferentes a los peticionarios. Durante el mismo período, las importaciones originarias de terceros países se incrementaron 947.517 kilogramos.

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

➤ **Volumen Importaciones Investigadas – República Popular China**

Al confrontar el volumen promedio semestral en kilogramos de las importaciones de tubos de acero soldados al carbono originarias de la República Popular China del periodo de la práctica del dumping, frente al volumen promedio semestral registrado durante el periodo de referencia, se observa que éstas disminuyeron 0.70%, que equivale en términos absolutos a 113.240 kilogramos, al pasar de 16.153.879 kilogramos en el periodo referente a 16.040.640 kilogramos en el periodo del dumping.

➤ **Precio Importaciones Investigadas – República Popular China**

Al comparar el precio promedio semestral FOB USD/kilogramo de las importaciones de tubos de acero soldados al carbono originarias de la República Popular China del periodo del dumping, con el precio promedio semestral del periodo referente, éste aumentó 5.75%, que en términos absolutos corresponde a USD 0.03/kilogramo, al pasar de USD 0.60/kilogramo en el periodo referente a USD 0.63/kilogramo en el periodo del dumping.

➤ **Volumen Importaciones Ecuador**

Al cotejar el volumen promedio semestral en kilogramos de las importaciones de tubos de acero soldados al carbono originarias de Ecuador del periodo de la práctica del dumping, frente al volumen promedio semestral registrado durante el periodo de referencia, se observa un crecimiento del 26.38%, que en términos absolutos es de 2.025.660 kilogramos, al pasar de 7.679.386 kilogramos en el periodo referente a 9.705.046 kilogramos en el periodo del dumping.

➤ **Precio Importaciones Ecuador**

Al confrontar el precio promedio semestral FOB USD/kilogramo de las importaciones de tubos de acero soldados al carbono originarias de Ecuador del periodo del dumping, con el precio promedio semestral del periodo referente, éste disminuyó 3.54%, lo cual equivale en términos absolutos a USD 0.03/kilogramo, al pasar de USD 0.80/kilogramo en el periodo referente a USD 0.77/kilogramo en el periodo del dumping.

➤ **Importaciones investigadas respecto del consumo nacional aparente**

La participación de las importaciones investigadas con respecto al consumo nacional aparente de tubos de acero, se ha caracterizado por registrar comportamiento creciente durante el período previo a las importaciones con dumping, excepto por el descenso en 3,59 puntos porcentuales registrado en el primer semestre de 2016. Para el período de la práctica del dumping, dicha participación descendió 1,09 y 1,29 puntos porcentuales respectivamente, comparado con el semestre anterior.

La participación de las importaciones investigadas con relación al consumo nacional aparente en el promedio del primer y segundo semestre de 2017, periodo de la práctica de dumping, con respecto al promedio del periodo comprendido entre el segundo semestre de 2014 y el segundo de 2016, creció 0,36 puntos porcentuales.

Por último, vale la pena reiterar y concluir que para establecer el comportamiento de las variables de daño importante de la línea de tubos de acero, se realizaron comparaciones de las cifras correspondientes al promedio del primer y segundo semestre de 2017, periodo del dumping, con respecto al promedio de lo ocurrido en los cinco (5) semestres previos del segundo semestre de 2014 hasta el segundo semestre de 2016, periodo de referencia, cuyas conclusiones son las relevantes para la determinación del daño importante en las distintas variables económicas y financieras, metodología que hace parte del análisis de daño y relación de causalidad de los informes técnicos de todas las investigaciones adelantadas por la Autoridad Investigadora.

- **Sobre los factores distintos a las importaciones investigadas que podrían causar simultáneamente daño a la rama de la producción nacional de tubos soldados**

En este punto, en la solicitud de revocación directa se indicó que la Dirección de Comercio Exterior

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

para concluir que el daño era generado exclusivamente por otros factores diferentes a las importaciones objeto de dumping, no debió apoyarse en meras conjeturas, suposiciones o especulaciones.

Al respecto, esta Dirección aclara que su decisión de ninguna manera se apoyó en meras conjeturas, suposiciones o especulaciones sino en las pruebas que precisamente fueron aportadas en el desarrollo de la investigación por las partes interesadas y las acopiadas por la Autoridad Investigadora que se encuentran en el expediente.

Muestra de lo anterior es que para determinar el descenso de la demanda registrada durante el periodo de dumping fue considerada la información aportada por los productores, así como la información tomada de la base de datos DIAN; el comportamiento de las importaciones originarias de Ecuador, China y los demás países fue analizado de conformidad con la información extraída de la base de datos DIAN; y finalmente, para el análisis del daño generado a la rama de producción nacional, la Autoridad Investigadora tuvo en cuenta la información económica y financiera aportada por el mismo peticionario, comprobada en las diferentes visitas de verificación.

Al respecto, la Autoridad Investigadora fue consciente del principio de no atribución, con el fin de no imputar el daño causado por otros factores causales a las importaciones objeto de dumping. Así, el Comité de Prácticas Comerciales una vez analizó los resultados de la investigación encontró que se habrían presentado otros factores con un efecto lo suficientemente significativo como para romper el nexo causal, tales como la contracción de la demanda y el comportamiento ascendente de las importaciones originarias de Ecuador, asociado a una reducción del 3,54% en su precio FOB. Téngase en cuenta inclusive, que la investigación también se había solicitado para las importaciones originarias de Ecuador, por lo que desde un principio se tenía conocimiento de la generación significativa del daño a la rama de la producción nacional de las mismas.

De esta manera, tal como lo dispone el artículo 87 del Decreto 1750 de 2015, la Dirección de Comercio Exterior adoptó una decisión de conformidad con la recomendación del Comité de Prácticas Comerciales, junto al cual una vez se verificaron los resultados de la investigación, no se encontró relación causal entre las importaciones investigadas a precios de dumping y el daño experimentado por la rama de producción nacional, debido a que en el periodo crítico o de la práctica de dumping, la demanda nacional descendió 3.20%, las importaciones investigadas cayeron 0,70% en volumen y su precio FOB/kilogramo registró un incremento de 5,75% .

Es así como se observaron otros factores diferentes a las importaciones investigadas a precios de dumping causantes del daño generado a la rama de producción nacional, como la contracción del mercado registrada durante el periodo del dumping y el comportamiento de las importaciones originarias de Ecuador.

Considerar que se presentaron otros factores diferentes a las importaciones objeto de dumping que rompieron el nexo causal es una posición válida y además procedente si se observa jurisprudencia de la OMC como la proferida por el Órgano de Apelación en el asunto Comunidades Europeas – Accesorios de Tubería de Fundición Maleable, en el que se hizo referencia al tema de la no atribución de la siguiente manera:

"180. El Grupo Especial formuló las siguientes constataciones acerca del análisis de no atribución realizado por la Comisión Europea en esta investigación:

En su determinación, las Comunidades Europeas identificaron determinados factores, distintos de las importaciones objeto de dumping, que podían estar causando daños a la rama de producción nacional, entre ellos las importaciones procedentes de terceros países no afectados por la investigación, la disminución del consumo y la sustitución. Con respecto a cada uno de estos factores, considerados individualmente, las Comunidades Europeas realizaron un examen separado y constataron o bien que "no podría haber contribuido de ninguna manera

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

significativa al importante perjuicio sufrido por la industria de la Comunidad" (disminución del consumo); que su contribución no era significativa (resultados de exportación) o que no podía tener "influencia significativa" (importaciones propias del producto pertinente), que no podía haber contribuido de manera significativa al daño (sustitución), o (en el caso de las importaciones procedentes de los países no afectados por la investigación) "incluso si las importaciones procedentes de otros terceros países pudieron haber contribuido al importante perjuicio sufrido por la industria de la Comunidad, se confirma que no pueden haber eliminado el nexo causal entre el dumping y el perjuicio constatados". Las Comunidades Europeas concluyeron que cualesquiera otros factores que pudieran haber contribuido al daño a la rama de producción nacional no se podrían considerar suficientemente importantes "como para romper el nexo causal" entre las importaciones objeto de dumping y el daño.

Estos aspectos de la determinación de las CE nos indican que las Comunidades Europeas analizaron individualmente los factores causales pertinentes e identificaron los efectos individuales de cada uno de esos factores causales. Con respecto a cada uno de ellos, las Comunidades Europeas concluyeron que la magnitud de la contribución al daño no era significativa, o, en un caso, extrapolaron que, aunque el efecto fuera significativo, no lo sería lo suficiente para "romper el nexo causal" entre las importaciones objeto de dumping y el daño importante. La conclusión global de las Comunidades Europeas fue que ninguno de esos factores tuvo efectos suficientes para romper el nexo causal entre las importaciones objeto de dumping y el daño importante³". (Subrayado por fuera de texto original).

Las constataciones del Grupo Especial confirmadas por el Órgano de Apelación en el mismo asunto, permiten comprender que si bien es cierto no deben atribuirse los daños generados por los otros factores causales de que se tenía conocimiento, si puede presentarse que esos otros factores tengan un efecto lo suficientemente significativo como para romper el nexo causal.

Ahora bien, con base en el principio de no atribución el Órgano de Apelación en el asunto Comunidades Europeas – Accesorios de Tubería de Fundición Maleable, insistió en no atribuir a las importaciones objeto de dumping los daños generados por otros factores causales, así como sostuvo que existe libertad en la metodología para examinar la relación causal, tal como se describe a continuación:

"189. No obstante, en el asunto Estados Unidos - Acero laminado en caliente, pusimos de relieve que el Acuerdo Antidumping no prescribe la metodología que debe emplear una autoridad investigadora para evitar atribuir los daños debidos a otros factores causales a las importaciones objeto de dumping:

Ponemos de relieve que en el Acuerdo Antidumping no se prescriben los métodos y enfoques determinados que opten por utilizar los Miembros de la OMC para llevar a cabo el proceso de separación y distinción de los efectos perjudiciales de las importaciones objeto de dumping y los efectos perjudiciales causados por otros factores causales de que se tenga conocimiento. Lo que estipula el Acuerdo es simplemente que las obligaciones prescritas en el párrafo 5 del artículo 3 se respeten al efectuar una determinación de la existencia de daño.

Así pues, mientras la autoridad investigadora no atribuya los daños debidos a otros factores causales a las importaciones objeto de dumping, tiene libertad para elegir la metodología que utilizará en el examen de la "relación causal" entre las importaciones objeto de dumping y el daño⁴".

En este sentido, se encuentra que el reproche presentado en la solicitud de revocación directa podría estar más orientado en cuestionar la metodología utilizada por la Autoridad Investigadora, quien según

³ Informe del Órgano de Apelación, Comunidades Europeas – Derechos Antidumping sobre los Accesorios de Tubería de Fundición Maleable Procedentes del Brasil, WT/DS219/AB/R, 22 de julio de 2003. Párrafo 180

⁴ Informe del Órgano de Apelación, Comunidades Europeas – Derechos Antidumping sobre los Accesorios de Tubería de Fundición Maleable Procedentes del Brasil, WT/DS219/AB/R, 22 de julio de 2003. Párrafo 189.

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

lo visto en la jurisprudencia de la OMC cuenta con la libertad de escoger dicha metodología mientras no atribuya los daños debidos a otros factores causales a las importaciones objeto de dumping.

En efecto, contrario a lo dicho por el peticionario, las conclusiones que sustentan el rompimiento del nexo causal por otros factores causales, se encuentran soportadas en una metodología que tuvo en cuenta las pruebas que obran en el expediente de la investigación según lo expuesto, conforme a la cual fue respetado el principio de no atribución.

Téngase en cuenta, que el Comité de Prácticas Comerciales realizó una recomendación, de conformidad con la cual se adoptó una decisión final, con base en documentos que eran de pleno conocimiento de quien solicita la revocación directa y según una metodología de análisis del nexo causal acorde con el principio de no atribución, lo que demuestra el cumplimiento del Decreto 1750 de 2015 y el Acuerdo Antidumping de la OMC.

Es así, como la decisión de la administración de no imponer derechos antidumping definitivos fue adoptada de conformidad con lo dispuesto en los artículos 42 del Decreto 1750 de 2015 y 9.1 del Acuerdo Antidumping de la OMC, si se tiene en cuenta que ambas normas exigen para su imposición el cumplimiento de todos los requisitos, es decir, que se presenten unas importaciones a precios de dumping y un nexo causal entre las mismas y el daño generado a la rama de producción nacional.

- **Respecto al efecto de las importaciones objeto de dumping sobre los precios de los productores domésticos**

En la solicitud de revocación directa se insistió en que no se facilitaron las cifras que fueron utilizadas para calcular el precio de venta en Colombia de las importaciones investigadas, a pesar de haber sido requeridas las mismas. Ahora, aunque el peticionario reconoce que la Subdirección de Prácticas Comerciales dio respuesta a la comunicación 1-2019-012262 del 16 de abril de 2019, se cuestiona la reiteración a lo consignado en las páginas 104 a 106 del Informe Técnico Final, por no hacer entrega de los soportes requeridos y en consecuencia no brindar acceso a los elementos de juicio para realizar la comparación de precios.

De tal manera, resulta necesario resaltar que en la respuesta brindada por la Autoridad Investigadora a través del escrito radicado con el número 2-2019-011410 del 26 de abril de 2019, no solo se limitó a reiterar lo consignado en las páginas 104 a 106 del Informe Técnico Final, sino que además, le explicó al peticionario la metodología utilizada en dicho Informe en el sentido de aclararle aspectos como que la información considerada correspondió al precio promedio CIF/Kilogramo tomado de la base de datos DIAN, para el segundo semestre de 2014 al segundo semestre de 2017; la tasa de cambio correspondió a la reportada por el Banco de la República, referenciada en la nota al pie 61 de la página 104 del Informe; que el valor se incrementó en un porcentaje de utilidad por concepto de comercialización, que corresponde a la tasa DTF obtenida en una inversión en CDT, datos que se encuentran en nota al pie 62 de la página 104; y finalmente, que el precio implícito del productor nacional se tomó a partir del estado de resultados de la línea de producción de los peticionarios, haciendo una relación entre los ingresos por ventas netas para cada semestre y el volumen de kilogramos vendidos en cada uno de ellos, información propia de quien presenta la solicitud de revocación directa, quien por esta razón tenía pleno conocimiento de la misma.

Queda visto de esta forma como la metodología fue debidamente explicada por la Autoridad Investigadora, por lo que se podría inferir que el reproche principal se encuentra en no haber entregado los soportes relacionados con el arancel, los costos portuarios, fletes y seguros internos, gastos financieros y costos de trámites. Pues bien, estos datos fueron tomados de las respuestas a cuestionarios aportados por las empresas relacionadas en la misma comunicación del 26 de abril de 2019, respecto a las cuales se indicaron los folios específicos en los que reposaban en el expediente público.

Ahora bien, una vez revisados los folios que se le sugirió consultar al peticionario, se encontró información pública efectivamente revelada e información confidencial que por su carácter no fue expuesta a ninguna parte interesada. Lo anterior, obedece a que la Autoridad Investigadora dio cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 40 y 41 del Decreto 1750 de 2015, según los cuales

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

"cualquier persona podrá tener acceso a los documentos no confidenciales", y deberá abrirse "cuaderno separado para llevar en él los documentos que las autoridades, el peticionario o las partes interesadas, aporten con carácter confidencial". El mismo artículo 41 aclara que dicha información confidencial debe recibir "el tratamiento dispuesto en la Constitución Política y demás normas pertinentes, y solo podrá ser registrada por las autoridades competentes", por lo cual la Autoridad aunque trabajó con las cifras confidenciales para realizar la respectiva comparación de precios, ante la solicitud del peticionario se limitó a dar a conocer los documentos que resultaban públicos.

Para finalizar, téngase en cuenta que la confidencialidad de la información aportada fue respetada para todas las partes interesadas incluido el peticionario, a quien le fue mantenida la reserva, entre otros documentos, de los anexos 67⁵ y 71⁶ de la solicitud de la investigación, por medio de los cuales aportó los cuadros de inventarios, producción y ventas de ARME S.A. y COLMENA S.A.S., respectivamente. Con esto se demuestra que la Autoridad Investigadora actuó en observancia de la confidencialidad solicitada por las partes, protegida por la Constitución Política y la ley, a la vez que atendió el principio de igualdad dispuesto en el numeral 2 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

- **Algunas conclusiones sobre la manifiesta oposición a la Constitución Política o a la ley alegadas**

Al inicio de las consideraciones de la presente resolución fue citada la jurisprudencia del Consejo de Estado, según la cual quien alegue la ilegalidad del acto administrativo tiene la obligación de expresar claramente los cargos en los cuales funda dicha acusación.

Pues bien, en el presente ha quedado visto como los argumentos del peticionario no logran demostrar que se haya presentado una ilegalidad por parte de la Autoridad Investigadora, si observamos lo siguiente:

- El establecimiento del periodo de análisis para determinar la existencia del dumping está conforme con lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto 1750 de 2015.
- Respecto a la modificación en el Informe Técnico Final de los importadores que sirvieron de base para comparar los precios del producto nacional y del importado, quedó visto que solo se trató de un tema formal en el que no fueron mencionados dichos importadores, toda vez que las cifras entre el documento de Hechos Esenciales y el Informe Técnico Final permanecieron inalteradas. Esto sumado a que el peticionario pudo ejercer en debida forma su derecho de defensa, ya que tuvo acceso al expediente y conoció los documentos con base en los cuales se realizaron estos cálculos.
- En el análisis de la relación causal entre las importaciones a precios de dumping con el daño a la rama de producción nacional, en el que no fueron incluidos pruebas o argumentos que no hubieran sido incorporados en los momentos procesales pertinentes de la investigación, pudieron verificarse y reiterarse las consideraciones sobre los elementos que permitieron concluir un rompimiento de la causalidad.

En el marco de la jurisprudencia de la OMC, pudo concluirse que los factores diferentes a las importaciones a precios de dumping significaron otros factores de daño de tal magnitud, que generaron un rompimiento del nexo causal. A su vez, que existe libertad de la Autoridad para elegir una metodología de análisis de causalidad siempre y cuando se respete el principio de no atribución, tal como ocurrió en el presente.

- Sobre la afirmación de no facilitar las cifras que fueron utilizadas para calcular el precio de venta en Colombia de las importaciones investigadas, se encontró que la metodología para realizar la comparación de precios fue debidamente explicada y los soportes requeridos fueron dados a conocer para que se ejerciera el derecho de defensa, sin vulnerar la confidencialidad de los documentos que protegen la Constitución y la ley.

⁵ Folio 1397 al 1403 del tomo 8 del expediente público de la investigación.

⁶ Folio 1423 al 1427 del tomo 8 del expediente público de la investigación.

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

Así las cosas, queda visto como los argumentos según los cuales el peticionario sustenta su solicitud de revocación directa, no logran desvirtuar la presunción de legalidad de la cual goza el acto administrativo en virtud del artículo 88 de la Ley 1437 de 2011.

De esta manera, también vale la pena precisar que el acto administrativo se encuentra debidamente motivado, si se tiene en cuenta que la decisión de la Autoridad Investigadora tiene sustento en un procedimiento adelantado de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1750 de 2015 y el Acuerdo Antidumping de la OMC, tal como lo demuestra la totalidad del expediente de la investigación en el que se encuentran los informes técnicos, la participación de las partes interesadas, las pruebas aportadas, el cumplimiento de los momentos procesales según las normas que regulan las investigaciones antidumping, y los actos administrativos proferidos en estricto apego a la Constitución y la Ley.

- **Sobre la supuesta vulneración al interés público o social**

En la solicitud de revocación directa se expuso que las medidas de defensa comercial responden al interés general de contrarrestar el dumping, con el fin de conjurar el daño que genera a una rama de producción nacional.

De esta forma, al citar lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 1750 de 2015, el peticionario sostuvo que debían imponerse derechos antidumping definitivos, toda vez que se habrían configurado los elementos de dumping, daño y relación causal, razón por la cual resulta necesario analizar la norma en mención y aclarar si se presentó una afectación del interés general y en consecuencia puede decirse que se configuró la causal de revocación del numeral 2 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011.

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

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

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

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

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

mediatizada por los principios de razonabilidad y proporcionalidad, en aras de conciliarla con los intereses particulares, principalmente, con los derechos fundamentales.

Es precisamente el carácter jurídicamente abstracto e indeterminado del concepto de interés general, unido a una historia de abusos cometidos so pretexto de su prevalencia, lo que ha llevado a que las constituciones liberales modernas consideren la necesidad de armonizarlo con los derechos individuales y con el valor social que tiene la diversidad cultural. Por ello, constituye un requisito indispensable para la aplicación de la máxima de la prevalencia del interés general, que el operador jurídico analice minuciosamente las particularidades de cada caso, intente armonizar el interés general con los derechos de los particulares y, en caso de no ser posible, lo pondere teniendo en cuenta la jerarquía de valores propia de la Constitución"⁷ (Subrayado por fuera de texto original).

Para realizar una verificación del interés general en la investigación antidumping que nos ocupa, tal como lo propone la jurisprudencia citada, debe partirse del análisis del artículo 4 del Decreto 1750 de 2015, el cual dispone:

"ART. 4º—Interés general. La investigación e imposición de derechos "antidumping" responden al interés público de prevenir y corregir la causación de un daño importante, la amenaza de un daño importante o el retraso importante en la creación de una rama de producción, siempre que exista relación con la práctica desleal de dumping.

Los derechos se imponen de manera particular sobre los productores y exportadores de un país y, eventualmente, respecto de un país". (Subrayado por fuera de texto original).

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

En la investigación objeto de estudio, tal como se indicó en líneas anteriores, la Dirección de Comercio Exterior encontró que la contracción de la demanda y las importaciones originarias de Ecuador, se constituyeron en factores diferentes a las importaciones originarias de la República Popular China que contribuyeron al daño generado a la rama de producción nacional, de una forma tan significativa, que lograron romper el nexo causal entre las importaciones objeto de dumping y el daño importante generado.

Por esta razón, al verificar el caso en concreto no se encuentra una afectación al interés general por la no imposición de derechos antidumping definitivos, toda vez que dichos derechos no estarían justificados ante la ausencia del nexo causal. De esta forma, en línea con lo expuesto en la solicitud de revocación directa, si no resulta afectado el interés general tampoco puede concluirse que la Resolución 063 de 2019 no está conforme con el interés público o social, por lo que su revocación de conformidad con la causal del numeral 2 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, no se encuentra llamada a prosperar.

Cabe observar que conforme al procedimiento administrativo especial, establecido por el Decreto 1750 de 2015, 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.

⁷ Corte Constitucional, sentencia C-053 de 2001, M.P. Cristina Pardo Schlesinger, expediente D-3099.

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

En virtud de lo anterior, teniendo en cuenta que de conformidad con lo establecido en el artículo 87 del Decreto 1750 de 2015, la recomendación del Comité de Prácticas Comerciales fue la no imposición de la medida, la Dirección de Comercio Exterior estimó necesario, pertinente y conducente someter a evaluación y recomendación del citado Comité los argumentos formulados por las empresas ARME S.A., COLMENA S.A.S., TERNIUM COLOMBIA S.A.S. y TERNIUM DEL CAUCA S.A.S. EN LIQUIDACIÓN, presentados en la solicitud de revocación directa contenida en el oficio radicado 1-2019-022996 del 31 de julio de 2019.

En ese orden, se convocó a la sesión extraordinaria virtual 132 del Comité de Prácticas Comerciales, el cual sesionó entre el 27 de septiembre y el 1 de octubre de 2019. En dicha sesión, el Comité evaluó los argumentos de las mencionadas empresas y determinó por mayoría, que dichos argumentos no lograron desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo, ni demostraron que afecta el interés público o social, por lo que recomendó no revocar la Resolución 063 del 2 de abril de 2019.

V. Conclusiones respecto a la solicitud de revocación directa

De conformidad con lo visto, queda demostrado que los argumentos presentados no lograron desvirtuar la presunción de legalidad de la Resolución 063 del 2 de abril de 2019, 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 consecuencia, no se configuran las causales de revocación 1, 2 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, por lo que se procederá a negar la solicitud de revocación directa radicada con el número 1-2019-022996 del 31 de julio de 2019.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo 1°. Negar la solicitud de revocación directa presentada por las compañías ARME S.A., CONSORCIO METALÚRGICO NACIONAL S.A.S., TERNIUM COLOMBIA S.A.S. y TERNIUM DEL CAUCA S.A.S. EN LIQUIDACIÓN, en contra de la Resolución 063 del 2 de abril de 2019, por medio de la cual se adoptó la determinación final en la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 088 del 23 de abril de 2018.

Artículo 2°. Comunicar la presente resolución al apoderado judicial de las compañías ARME S.A., CONSORCIO METALÚRGICO NACIONAL S.A.S., TERNIUM COLOMBIA S.A.S. y TERNIUM DEL CAUCA S.A.S. EN LIQUIDACIÓN.

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°. 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 **01 OCT. 2019**


LUIS FERNANDO FUENTES IBARRA

Proyectó: Grupo Dumping y Subvenciones
Revisó: Eloisa Fernandez/Diana Pinzón
Aprobó: Luis Fernando Fuentes Ibarra