

RESOLUCIÓN NÚMERO **274** DE **07 OCT. 2025**

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

LA DIRECTORA DE COMERCIO EXTERIOR (E)

En ejercicio de sus facultades legales, en especial las que le confieren los numerales 5 y 7 del artículo 18 del Decreto 210 de 2003, modificado por el artículo 3 del Decreto 1289 de 2015, el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, el Decreto 1074 de 2015, la Resolución 1355 de 2025, y,

CONSIDERANDO:

I. LA DECISIÓN IMPUGNADA

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

II. LA SOLICITUD DE REVOCATORIA DIRECTA

Mediante correo electrónico del 8 de julio de 2025, complementado el 8 de agosto del mismo año, remitido a la Subdirección de Prácticas Comerciales, la sociedad **VIDRIO ANDINO S.A.S.** (en adelante, la impugnante), solicitó la revocatoria directa de la Resolución No. 114 del 16 de mayo de 2025, invocando para tal efecto las tres causales previstas en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

III. CONSIDERACIONES DE LA DIRECCIÓN

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

1.1. Por desconocimiento de relación causal entre las importaciones de China y daño importante.

a. Argumento de oposición

La impugnante señala que la Resolución Definitiva es contraria a lo dispuesto en el Decreto 1794 de 2020 y al Acuerdo Antidumping de la Organización Mundial del Comercio, en la medida en que la autoridad investigadora fundamentó su decisión de no imponer derechos antidumping en la premisa de que el daño no podía ser atribuido a las importaciones investigadas. No obstante, a su juicio indica que en el expediente obra material probatorio suficiente que acredita la existencia de una relación de causalidad entre dichas importaciones y el daño sufrido por la rama de producción nacional.

Por otro lado, la impugnante indica que, de conformidad con lo establecido por la Organización Mundial del Comercio (en adelante, “OMC”), el análisis de causalidad en materia de dumping es similar al que debe realizarse en el marco de las investigaciones por medidas de salvaguardia. En ese sentido, hace referencia a posiciones adoptadas por

el Órgano de Apelaciones de la OMC para respaldar la conclusión a la que arriba, consistente en que la existencia de otros factores, distintos del dumping, que puedan estar contribuyendo al daño, no exime a la autoridad investigadora de la obligación de evaluar individualmente los efectos de dichos "otros factores", con el fin de establecer si su incidencia es significativa y, a partir de ello, determinar si las importaciones objeto de investigación son la causa de un daño importante a la rama de producción nacional.

Indica que esta posición ha sido acogida por la propia autoridad investigadora en el marco de otras investigaciones, y presenta como precedente la Resolución No. 0026 del 5 de enero de 2012, en la cual se llevó a cabo un análisis detallado de todos los elementos necesarios para establecer la existencia de dumping y, de manera particular, se efectuó una evaluación específica respecto de la relación de causalidad entre las importaciones objeto de investigación y el daño a la rama de producción nacional.

Para la impugnante un *"análisis adecuado de causalidad requiere tener en cuenta (i) que no se requiere que el dumping sea la única causa de daño; y (ii) se debe individualizar los efectos de los otros factores pertinentes. Los apartes transcritos del artículo 3.S del Acuerdo Antidumping y el artículo 2.2.3.7.4.1 del Decreto 1974 de 2020 establecen que se debe realizar (i) un análisis de causalidad y (ii) un análisis de no atribución al evaluar los demás factores"*.

Frente al **análisis de causalidad** sostiene que, *"el propio numeral 4 del artículo 2.2.3.7.4.1 del Decreto 1794 de 2020 indica que se deben evaluar los factores dispuestos en los numerales 1, 2 y 3 del mismo artículo, esto es (i) comportamiento de todos los factores e índices económicos que influyan en el estado de una rama de producción nacional; (ii) volumen de las importaciones; y (iii) el efecto de las importaciones objeto de dumping sobre los precios."*

Indica que fue debidamente acreditada en la investigación la afectación a los distintos factores e índices económicos de la peticionaria. Además, señala que el comportamiento de los volúmenes de importaciones, en términos absolutos *"China representó una cifra cercana a 2/3 partes del total de producto importado en Colombia durante el periodo crítico. China exportó casi 6 millones de kilogramos durante dicho periodo, mientras que México y Malasia, que lo secundan, exportaron respectivamente 2.1 millones y 1.3 millones. Esto deja ver la capacidad de influencia que tienen los precios anticompetitivos del producto de origen chino sobre el mercado del vidrio flotado incoloro en Colombia"*.

De otra parte, indica que durante la investigación quedó probado que las importaciones de vidrio incoloro originarias de China se realizaron en condiciones de dumping, con un margen calculado del 75,81%, equivalente a USD 0,20/kg, lo cual, a su juicio, constituye un margen significativo que evidencia una práctica comercial desleal por parte de los exportadores chinos.

En cuanto a la **subvaloración**, señala que quedó probado el efecto en los precios de la rama de producción nacional, generado por la subvaloración del 38% demostrada en el curso de la investigación. Adicionalmente expone que *"el análisis del periodo crítico de dumping revela que la producción nacional no logró ni siquiera incrementar sus precios en consonancia con la inflación. Este fenómeno se atribuye a la influencia de factores exógenos, concretamente, el ingreso de productos de origen chino a precios de dumping, los cuales generaron una notable presión a la baja en los precios locales"*.

Por otra parte, y en relación con el análisis de no atribución, señala que la autoridad investigadora tuvo en cuenta como factores de no atribución la contracción del mercado y las demás importaciones. No obstante, a su juicio, dicho análisis es errado en la medida en que no se individualizaron los efectos de cada uno de estos factores para determinar



su impacto real. Adicionalmente, indica que se ignoró que el deber de evaluación de los "otros factores" exige una explicación clara e inequívoca, y no limitarse a sugerir una posible causa. Incluso en presencia de otros factores de daño, las importaciones en condiciones de dumping pueden reflejar *"una relación auténtica y sustancial de causa a efecto" entre dichas importaciones y el daño importante, lo cual justificaría la imposición de un derecho antidumping*".

Frente a la contracción de la demanda, indicó que si bien esta puede causar daño a una industria, lo que debe analizarse es si las importaciones objeto de dumping contribuyeron de manera importante al perjuicio total.

Para justificar lo anterior realiza el siguiente análisis *"La Autoridad Investigadora señala que las ventas de Vidrio Andino se redujeron un 15,88%, mientras la demanda se contrajo un 10,99% en el periodo crítico (2023) frente al periodo de referencia (2020-11 a 2022-11).*

Si esta diferencia fuera totalmente lineal (15,88% - 10,99% = 4,89%), cosa que no lo es por cuenta de la distorsión de mercado causada por las importaciones de origen chino a precios de dumping, existiría una porción del daño que no es atribuible a la contracción de la demanda".

Además, indica que las afirmaciones de la autoridad investigadora son contrarias a la realidad, toda vez que no es cierto que se hayan mantenido estables los niveles de participación de las impugnantes, *"en la propia resolución cuya revocatoria se solicita la Autoridad Administrativa encontró que, al comparar el periodo crítico con el de referencia, las ventas de la peticionaria perdieron 5.30 puntos porcentuales de participación en el CNA. Perder más de 5 p.p. de un mercado es una pérdida significativa, que no representa una participación "estable". Simultáneamente, las importaciones investigadas originarias de China incrementaron su participación en el CNA en 3.22 puntos porcentuales. Esta ganancia, lograda mediante precios de dumping, es la contrapartida directa de la pérdida sufrida por Vidrio Andino.*

En adición a la caída en la participación de más de 5 p.p. en el CNA, la rama de producción nacional también experimentó una caída de 11.90 p.p. en el uso de la capacidad instalada (de 89.1% a 77.5%), lo cual es un indicador crítico de daño en este sector y no un resultado "marginal". Una capacidad ociosa creciente es extremadamente costosa y sintomática de un daño importante, pues un mayor volumen de costos fijos por diluir entre una menor cantidad de producto, resulta en un producto de origen nacional cada vez menos competitivo".

Finaliza indicando que le corresponde a la autoridad administrativa realizar *"una evaluación matizada y específica del contexto del daño importante. Esto implica ir más allá de puntos de referencia simplistas o generalizados sobre lo que constituye un volumen o efecto de precio "significativo". El "examen objetivo" requerido por el Acuerdo Antidumping (ADA) de la OMC debe tener plenamente en cuenta las vulnerabilidades inherentes y los imperativos operativos de estas industrias específicas."*

De otra parte, la impugnante tampoco comparte lo indicado por la autoridad relacionado con el volumen de las importaciones investigadas durante el periodo analizado haya sido marginal frente al tamaño del mercado y las ventas de Vidrio Andino, pues a su juicio *"no le corresponde a la Autoridad Administrativa establecer que las importaciones son "marginales" con fundamento en criterios subjetivos, cuando el propio artículo 2.2.3.7.4.1. del Decreto 1794 de 2020 tiene criterios objetivos para determinar si las importaciones pueden ser consideradas "insignificantes"."*



Resalta que las importaciones de China son entonces significativas al representar 2/3 partes de las importaciones totales a Colombia. Por lo que no es de recibo considerar que se trata de importaciones "marginales".

Finaliza indicando que *"a pesar de las importaciones originarias de los demás países y la contracción de la demanda, las importaciones de China en condiciones de dumping son una causa de daño y existe una "relación auténtica y sustancial de causa a efecto" entre estas importaciones y los efectos adversos en los indicadores económicos y financieros de la rama de producción nacional"*.

b. Consideraciones

En atención a lo planteado por la parte impugnante dentro de la solicitud de revocatoria directa, la Dirección procede a analizar, en primer término, si la determinación final adoptada mediante la Resolución Definitiva resulta contraria a la Constitución y a la Ley, como lo sostiene la peticionaria. Para ello, es preciso verificar si la actuación de la autoridad investigadora se ajustó al marco normativo aplicable en materia de investigaciones antidumping, a la luz de las disposiciones internacionales e internas que regulan la materia, en particular lo previsto en el Acuerdo Antidumping de la OMC, en el Decreto 1794 de 2020 y en los pronunciamientos de paneles de solución de diferencias de la OMC, que constituyen criterios de interpretación obligatorios y de referencia. Este análisis permitirá establecer si la decisión cuestionada obedeció al ejercicio legítimo de la función administrativa en aplicación del principio de legalidad, o si, por el contrario, se configuraría alguna vulneración de las normas superiores que habilitaría la procedencia de la revocatoria solicitada.

En primera medida, es menester analizar si la determinación final adoptada mediante la Resolución Definitiva resulta contraria a la Constitución y a la Ley, como lo afirma la impugnante.

En este sentido, debe señalarse que la Resolución Definitiva se expidió con total apego al marco constitucional y legal. En efecto, aunque la decisión resultó desfavorable para la impugnante en su calidad de peticionaria, lo cierto es que, para adoptar la determinación final, la Autoridad Investigadora valoró de manera integral los distintos factores que habrían podido contribuir de forma determinante a explicar el daño identificado. Dicho análisis condujo a la aplicación del principio de no atribución, consagrado en el párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping de la OMC y en el numeral 5 del artículo 2.2.3.7.4.1 del Decreto 1794 de 2020.

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

Lo anterior se encuentra plenamente en línea con la práctica internacional en la materia. A manera de ejemplo, en la Resolución Definitiva se citó el informe del Órgano de Apelación en el caso *"Comunidades Europeas – Derechos antidumping sobre los accesorios de tubería de fundición maleable procedentes del Brasil (WT/DS219/AB/R)"*, en el cual se delimitan los alcances del principio de no atribución.

De esta forma, la Resolución Definitiva se ajusta al ordenamiento jurídico aplicable, pues fue expedida con fundamento en disposiciones expresas del Acuerdo Antidumping de la OMC, en el Decreto 1794 de 2020 y en paneles del Órgano de Apelación de la OMC. Tales

instrumentos constituyen marco normativo obligatorio para el Estado colombiano, al integrar el bloque de legalidad aplicable a las decisiones en materia de prácticas comerciales internacionales, de conformidad con la Ley 170 de 1994, mediante la cual se incorporó al derecho interno el Acuerdo por el que se establece la OMC.

En consecuencia, la autoridad investigadora actuó en estricto cumplimiento del principio de legalidad, aplicando la normatividad vigente y pertinente en las investigaciones antidumping. Así, no es de recibo la afirmación de la peticionaria en el sentido de que la decisión plasmada en la decisión definitiva, desconocería disposiciones constitucionales o legales, por el contrario, esta se ajusta a las competencias asignadas, respeta el ordenamiento jurídico superior y observa las normas internacionales de obligatorio cumplimiento para el Estado colombiano.

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

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

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

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

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

"No es obligación de las autoridades investigadoras examinar cada factor que supuestamente haya causado daño a la rama de producción nacional, sino solo los "factores de que tengan conocimiento (...) que al mismo tiempo perjudiquen a la rama de producción nacional". En el párrafo 5 del artículo 3 se exige que una parte interesada facilite suficientes argumentos y

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

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

Así las cosas, lo que pretende la peticionaria en la solicitud de revocatoria directa es imponer a la autoridad investigadora una metodología específica para el análisis de los otros factores en aplicación del principio de no atribución. No obstante, tal exigencia carece de sustento normativo y no constituye una obligación para esta autoridad, cuyo deber es realizar una valoración razonada y motivada caso por caso, como ocurrió en la presente investigación.

Cabe agregar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.3.7.4.1 del Decreto 1794 de 2020, la determinación de la existencia del daño debe fundarse en pruebas positivas y comprender el examen objetivo de la repercusión de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional de bienes similares. Dicho examen debe realizarse a partir de los elementos enunciados en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del citado artículo.

Para el caso que nos ocupa, la autoridad investigadora encontró daño importante en indicadores económicos y financieros tales como: volumen de producción, volumen de ventas nacionales, participación de las importaciones investigadas respecto al volumen de producción, volumen de inventario final de producto terminado, uso de la capacidad instalada, productividad, salarios, participación de las ventas de los peticionarios respecto al consumo nacional aparente, participación de las importaciones investigadas respecto al consumo nacional aparente, utilidad bruta, utilidad operacional, margen de utilidad bruta, margen de utilidad operacional y valor del inventario final de producto terminado.

Por su parte, indicadores como el empleo, el precio real implícito y los ingresos por ventas no registraron daño. En este sentido, conforme a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 2.2.3.7.4.1 ídem, el listado allí descrito no es exhaustivo, y ninguna de dichas variables aisladamente, ni varias de ellas en conjunto, bastan necesariamente para obtener una orientación decisiva sobre la determinación del daño en la rama de producción nacional.

Ahora bien, para establecer el nexo de causalidad, mediante un enfoque cuantitativo y cualitativo, la autoridad investigadora consideró los otros factores de no atribución contemplados en el Acuerdo Antidumping y en el Decreto 1794 de 2020.

En el presente caso, si bien se constató daño a la rama de producción nacional, se identificaron como factores determinantes la contracción del mercado y las importaciones de países distintos al investigado, lo cual rompe el nexo de causalidad. Este hecho fue reconocido por Vidrio Andino S.A.S. en la nota 18 del rubro correspondiente a los *"Ingresos de Actividades Ordinarias"* del Informe de Asamblea de 2023, aportado a la investigación, en el cual la gerencia de la compañía informó a la Asamblea de Socios que: *"(1) La disminución en las ventas nacionales se dio principalmente por la contracción del sector de la construcción durante el año 2023; adicionalmente, los precios se han visto afectados ya que una parte representativa de las ventas son en moneda extranjera, lo que genera un impacto en disminución de precio"*.

Al respecto, es pertinente aclarar que, si bien los informes de Asamblea reflejan el comportamiento de las cifras correspondientes a la totalidad de las actividades de la empresa peticionaria y son considerados como información de contexto, lo cierto es que la línea objeto de investigación —vidrio flotado incoloro— participa con casi el 100% de los ingresos por ventas del total de la compañía, distribuidos entre mercado nacional y exportación.

En conclusión, es evidente que el daño experimentado por la rama de producción nacional —y así reconocido en su informe de Asamblea de 2023— correspondió principalmente a los efectos generados por la contracción del sector de la construcción en variables tales como las ventas y los precios, las cuales impactaron de manera negativa los indicadores económicos y financieros. Si bien se verificaron positivamente los factores de los numerales 1, 2 y 3 del artículo 2.2.3.7.4.1 del Decreto 1794 de 2020, lo cierto es que, al revisar el numeral 4 del mismo artículo (nexo de causalidad), este se desvirtuó al analizar los otros factores previstos en el numeral 5 ejusdem.

En consecuencia, el hecho de que se encuentren configurados los tres primeros factores que determinan la existencia de daño hace necesario que la autoridad investigadora analice los demás elementos y establezca la existencia o no del nexo de causalidad. En el caso concreto, se concluyó que dicho nexo se desvirtuó, toda vez que obran en el expediente elementos de prueba suficientes y contundentes que acreditan que otros factores contribuyeron de manera determinante a la causación del daño importante identificado.

En este punto, debe recordarse que corresponde a la parte interesada acreditar los hechos que invoca a su favor, conforme al principio *onus probandi*. En el caso concreto, la impugnante no aportó pruebas suficientes del daño que alega, limitándose a plantear inferencias y conclusiones propias, lo cual resulta insuficiente para desvirtuar la decisión administrativa.

Al respecto la Corte Constitucional ha indicado lo siguiente:

"(...) Por regla general, la carga de la prueba le corresponde a las partes, quienes deben acreditar los hechos que invocan a su favor y que sirven de base para sus pretensiones. Este deber, conocido bajo el aforismo "onus probandi", exige la realización de ciertas actuaciones procesales en interés propio, como la demostración de la ocurrencia de un hecho o el suministro de los medios de pruebas que respalden suficientemente la hipótesis jurídica defendida. De ahí que, de no realizarse tales actuaciones, según la jurisprudencia reiterada de esta Corporación,



el resultado evidente sea la denegación de las pretensiones, la preclusión de las oportunidades y la pérdida de los derechos (...).”¹

En relación con la información aportada por la apoderada especial de Vidrio Andino S.A.S posterior a la radicación de solicitud de Revocatoria Directa, es relevante indicar que, ésta no puede ser considerada, en primer lugar, porque corresponde a periodos posteriores al definido en la investigación para realizar los análisis técnicos y, en segundo lugar, por considerarse información nueva que no fue objeto de análisis en desarrollo de la investigación.

En conclusión, bajo este escenario, la Resolución Definitiva no es contraria a la Constitución, ni a la Ley, por lo cual no concurre causal de revocatoria directa. La decisión adoptada fue producto de un análisis riguroso, debidamente motivado, ajustado al marco normativo aplicable y conforme con los estándares internacionales, lo cual garantiza su plena validez y legalidad.

1.2. Vulneración del principio de igualdad al apartarse de los precedentes administrativos de la misma autoridad en casos análogos.

a. Argumento de oposición

Para la impugnante, existe una violación al principio de igualdad, toda vez que existen antecedentes de imposición de medidas antidumping en los cuales, aun presentándose una contracción de la demanda durante el período de tiempo investigado, la autoridad administrativa procedió a imponer derechos antidumping a la importación de los productos cuestionados.

Además, indica que, en la Resolución Definitiva, la autoridad administrativa se apartó de las diversas posiciones que la entidad ha adoptado en otras investigaciones administrativas relacionadas con la subvaloración, la cual suele ser considerada como un fuerte indicio de la existencia de una relación de causalidad.

b. Consideraciones

Frente a la alegación de la impugnante relativa a la Resolución No. 0026 de 2012, la Dirección verificó que los precedentes citados no resultan comparables al presente caso, en tanto existen diferencias sustanciales en los productos, sectores y hechos investigados.

Así, no procede extender un tratamiento idéntico a situaciones fácticas y jurídicas disímiles. En efecto, los principios de igualdad y seguridad jurídica no exigen uniformidad absoluta, sino que permiten a la Administración adaptar sus decisiones a las particularidades de cada caso, siempre que ello se haga de manera razonada y motivada.

En consecuencia, las diferencias sustanciales entre los hechos verificados en las investigaciones impiden que puedan extenderse al presente caso las decisiones adoptadas en aquellas, puesto que se trata de contextos fácticos y jurídicos diferentes, tales como el tipo de producto, los sectores y las partes intervinientes, entre otros. Por lo tanto, no procede la aplicación del precedente solicitado, ya que no concurren los mismos presupuestos fácticos que le dieron origen.

En cuanto a los argumentos de causalidad expuestos en las investigaciones referenciadas por la impugnante, es preciso aclarar que cada investigación corresponde a productos con

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-086/16 del 24 de febrero de 2016. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio



características y sectores muy particulares, de modo que, aunque los análisis metodológicos sean integrales, los resultados pueden variar.

Ahora bien, al margen de lo expuesto, debe señalarse que el principio de seguridad jurídica, así como el principio de igualdad, no se oponen a la capacidad de la autoridad de adaptar sus decisiones a situaciones cambiantes. En realidad, la seguridad jurídica y la igualdad material también se relacionan con la facultad de la autoridad para adoptar decisiones razonadas y proporcionales en función de las circunstancias específicas de cada caso.

En este orden de ideas, para la Dirección resulta evidente que, aun bajo el supuesto de que existiera un cambio de postura, este estuvo precedido de un análisis riguroso y debidamente motivado, garantizando así la legalidad de la Resolución Definitiva.

1.3. Violación al debido proceso por haber vulnerado el principio de congruencia procesal.

a. Argumento de oposición

Indica que la autoridad investigadora vulneró el principio de congruencia al concluir, en el informe técnico final, que no se encontraba acreditado el nexo de causalidad, conclusión que resultó contraria a lo manifestado por la misma autoridad en el documento de hechos esenciales. Este cambio, a juicio de la impugnante, fue repentino y se realizó de oficio, puesto que ninguna de las partes intervinientes presentó comentarios al respecto.

Afirma que "el presente caso, entre los hechos esenciales y el informe técnico final se evidenció un cambio absoluto de criterio por parte de la Autoridad Administrativa, que pasó de considerar que se cumplía con el requisito del nexo causal a determinar que no se satisfacía dicho elemento, sin que ninguna de las partes interesadas en la investigación, incluidos los importadores, hubieran aportado prueba válida alguna para desvirtuar este requisito, y mucho menos respecto de la alegada contracción de la demanda o las importaciones de otros orígenes."

Lo anterior resultó, para la impugnante, sorpresivo y contrario al principio del debido proceso, toda vez que la decisión adoptada en la Resolución se apartó de los hechos discutidos y probados dentro del procedimiento, sin brindar la oportunidad de controvertir dicha conclusión errónea mediante los comentarios a los hechos esenciales.

b. Consideraciones

En relación con el argumento de la impugnante, según el cual la Autoridad Investigadora habría vulnerado el principio de congruencia al concluir en el Informe Técnico Final que no se encontraba acreditado el nexo de causalidad —conclusión que difiere de lo señalado en el documento de Hechos Esenciales—, es preciso aclarar lo siguiente:

El procedimiento administrativo que tiene por objeto determinar la existencia de un supuesto *dumping* está estructurado por fases, siendo el envío de Hechos Esenciales una de ellas, la cual corresponde a una actuación administrativa preparatoria previa a la expedición del acto administrativo mediante el cual se adopte o no una determinación final.

Dicho lo anterior, es importante señalar que, una vez recibidos los comentarios a los Hechos Esenciales por las partes intervinientes, la Autoridad Investigadora da respuesta a los mismos y consolida la información en un último documento, que corresponde al Informe Técnico Final. Esto significa que, hasta este momento, la Autoridad Investigadora



cumple con sus funciones y, con base en pruebas positivas y un análisis riguroso, elabora la evaluación de la actuación administrativa. Dicho análisis, junto con lo evidenciado en el expediente, es llevado al Comité de Prácticas Comerciales, con el fin de que este lo evalúe y presente la recomendación final a la Dirección de Comercio Exterior.

Ahora bien, lo anterior no implica que la autoridad investigadora quede atada de forma inmutable a las apreciaciones preliminares contenidas en el documento de Hechos Esenciales. Por el contrario, de conformidad con el principio de investigación integral, corresponde a esta Autoridad valorar de manera conjunta y definitiva la totalidad del acervo probatorio, y no únicamente los comentarios recibidos, como lo plantea la peticionaria. Ello, a efectos de emitir conclusiones fundadas y debidamente motivadas en el Informe Técnico Final.

En ese sentido, la diferencia señalada por la impugnante no constituye una vulneración al principio de congruencia ni al debido proceso, sino el resultado natural de la instrucción de la investigación, la cual exige realizar hasta el último momento, y de manera integral, la valoración de los factores de daño y causalidad con base en la totalidad de las pruebas recaudadas y analizadas durante la actuación administrativa.

Así, la determinación final de la Autoridad, consistente en concluir que el nexo causal se encontraba desvirtuado, se encuentra debidamente soportada en pruebas que acreditaron que otros factores, tales como la contracción del mercado e importaciones de otros orígenes, incidieron de manera determinante en la situación de la rama de producción nacional. En consecuencia, no puede afirmarse que la decisión adoptada se apartara de los hechos discutidos o que hubiera sido sorpresiva, puesto que dichos factores fueron objeto de análisis a lo largo de la investigación y forman parte del marco normativo que obliga a la Autoridad a examinar los demás elementos, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.3.7.4.1 del Decreto 1794 de 2020.

En conclusión, la Autoridad Investigadora actuó dentro del marco de sus competencias, respetando el debido proceso y el principio de congruencia, al ajustar su análisis después de la valoración integral del expediente, sin que pueda calificarse de "cambio repentino" o carente de motivación lo que en realidad corresponde a un ejercicio técnico de depuración y consolidación de los hallazgos de la investigación.

2. Argumentos respecto a ser una resolución contraria al interés público

a. Argumento de oposición

Señala que la Ley 7 de 1991 dispuso que el Gobierno Nacional debe amparar la protección de la producción nacional frente a prácticas desleales de comercio.

Asimismo, indica que, conforme con la normatividad vigente y la jurisprudencia aplicable, se ha reconocido a la rama de producción nacional como un asunto de interés general y de interés público.

Lo anterior lo expone para concluir que la decisión de no imponer medidas antidumping, a pesar de haberse acreditado la existencia de los elementos necesarios para su adopción, deja desprotegida a la industria frente a prácticas comerciales desleales, atentando contra el interés público al comprometer la sostenibilidad y permanencia de la industria nacional en ese segmento del mercado.

Puntualiza que la continuidad de la práctica de dumping sin ningún tipo de corrección pone en riesgo la viabilidad de la producción interna, y podría conducir, en el corto plazo, a su



salida definitiva del mercado, generando una dependencia absoluta del producto extranjero.

b. Consideraciones

En relación con el argumento presentado por la rama de producción nacional, según el cual la decisión de no imponer derechos antidumping desconoce lo dispuesto en la Ley 7 de 1991 y desprotege el interés público, es necesario precisar lo siguiente:

En primer término, el artículo 2 de la Ley 7 de 1991 efectivamente faculta al Gobierno Nacional para proteger adecuadamente a la producción local, en particular, contra las prácticas desleales de comercio internacional, como el dumping. Sin embargo, dicha facultad no puede entenderse como una obligación automática e incondicionada de imponer derechos definitivos en todos los casos en los que se identifique la existencia de dumping, pues el propio ordenamiento jurídico interno e internacional condiciona la imposición de medidas antidumping basados en pruebas positivas y comprenderá el examen objetivo de la repercusión de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional de bienes similares. Esto se deberá realizar mediante el examen de los elementos enunciados en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 2.2.3.7.4.1. del Decreto 1794 de 2020.

En ese sentido, el marco normativo aplicable —particularmente el Acuerdo Antidumping de la OMC, incorporado al ordenamiento jurídico colombiano mediante la Ley 170 de 1994, así como el Decreto 1794 de 2020— establece de manera expresa que la imposición de medidas antidumping no es automática, ni obligatoria. Antes bien, las autoridades investigadoras deben realizar una valoración integral y objetiva de todos los factores pertinentes para determinar si el daño alegado es efectivamente atribuible a las importaciones investigadas o, por el contrario, obedece a otros factores ajenos a ellas.

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

Así las cosas, la no imposición de derechos antidumping en el caso concreto no constituye un desconocimiento de la Ley 7 de 1991, ni del interés público. Por el contrario, responde al mandato de aplicar de manera estricta el principio de legalidad, a fin de garantizar que las medidas adoptadas se ajusten a las disposiciones internacionales y nacionales que regulan la materia, evitando la imposición de medidas carentes de fundamento probatorio y jurídico.

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

En consecuencia, no se configura causal de revocatoria ni se evidencia vulneración de la Ley 7 de 1991, sino el ejercicio legítimo y fundamentado de la facultad discrecional conferida a la Autoridad Investigadora.



3. Argumentos respecto a la causación del agravio injustificado

a. Argumento de oposición

Indica la impugnante que la resolución cuya revocatoria directa solicita le genera un agravio injustificado, el cual no está ni tiene por qué soportar, al habersele negado un derecho que, por ley, le corresponde.

Afirma que, "la Autoridad Administrativa se abstuvo de imponer un derecho antidumping. En virtud del principio de legalidad, la Autoridad Administrativa estaba obligada a imponer el derecho antidumping al estar acreditados todos los supuestos de hecho y de derecho necesarios para su procedencia".

Lo anterior a juicio de la impugnante, "representa a un perjuicio que los Actores tendrán que asumir injustificadamente. Pues en línea con lo señalado por la Corte Constitucional, la antijuridicidad no depende de la conducta de la administración sino de la no soportabilidad del daño. Sin tener en cuenta o no la legalidad de la resolución cuya revocatoria se solicita, la decisión adoptada genera que los Actores no van a poder competir en el mercado en situaciones de justas y de igualdad con las empresas importadoras del producto de referencia".

Finaliza indicando que, el perjuicio que la resolución de la cual solicita la revocatoria genera un agravio injustificado. El cual debe ser asumido por la rama de producción nacional.

b. Consideraciones

En cuanto al alegato de la impugnante relativo a la existencia de un supuesto "agravio injustificado" derivado de la Resolución Definitiva, es necesario precisar que tal afirmación carece de sustento en el marco normativo aplicable.

En primer lugar, el ordenamiento jurídico en materia de prácticas desleales de comercio no consagra un derecho subjetivo de la rama de producción nacional a la imposición de derechos antidumping. Antes bien, las medidas son de carácter excepcional, condicionadas a que se cumplan de manera concurrente los supuestos establecidos en el Acuerdo Antidumping de la OMC y en el Decreto 1794 de 2020, y a que se acredite, además, que no existen otros factores que expliquen el daño alegado. Por lo tanto, la sola expectativa de que se impongan derechos no puede traducirse en un derecho cierto cuya negación genere un agravio jurídicamente relevante.

En segundo término, la noción de "agravio injustificado" que plantea la impugnante se construye sobre una premisa incorrecta: que cualquier decisión que no satisfaga sus intereses implica *per se* un daño antijurídico. Sin embargo, conforme a la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa, el daño antijurídico supone una afectación que el administrado no está en el deber jurídico de soportar. En el caso concreto, la decisión cuestionada se encuentra plenamente ajustada a la Constitución y la ley como ya se indicó, por tanto no puede entenderse como un agravio injustificado, ya que es causa de un razonamiento juicioso y soportado por parte de la Autoridad Investigadora.

Que, con fundamento en lo establecido en los artículos 2.2.3.7.6.6. y siguientes del Decreto 1794, el presente asunto fue sometido a consideración del Comité de Prácticas Comerciales durante la sesión No. 167 celebrada el 07 de octubre de 2025. Tras el análisis correspondiente, el Comité concluyó que no se acreditaron las condiciones para hacer procedente la revocatoria directa pretendida y, en consecuencia, recomendó no revocar la resolución impugnada.



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

RESUELVE:

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

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

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

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

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE 07 OCT. 2025

Diana M Pinzón
DIANA MARCELA PINZÓN SIERRA

Proyectó: Nelly Alvarado, Anwarelmufy
Cárdenas, Iván Darío Bolaños Montero
Grupo Dumping y Subvenciones
Subdirección de Prácticas Comerciales
Dirección de Comercio Exterior

Revisó: Luciano Chaparro Barrera
Subdirector de Prácticas Comerciales (E)
Subdirección de Prácticas Comerciales Dirección
de Comercio Exterior

Aprobó: Diana Marcela Pinzón Sierra
Directora (E)
Dirección de Comercio Exterior