

RESOLUCIÓN NÚMERO 245 DE 03 JUN. 2026

"Por la cual se resuelven unas solicitudes de revocación directa"

EL DIRECTOR DE COMERCIO EXTERIOR

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

CONSIDERANDO

Que mediante el Decreto 1794 de 2020 se adicionó un Capítulo, relacionado con la aplicación de derechos antidumping, al Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo.

Que mediante Resolución 364 del 30 de diciembre de 2025 (**Resolución 364**), publicada en el Diario Oficial 53.354 del 31 de diciembre de 2025, la Dirección de Comercio Exterior (**la Dirección**) dispuso la terminación de la investigación iniciada mediante Resolución 046 del 28 de febrero de 2025 a las importaciones de papel bond, clasificadas bajo las subpartidas arancelarias 4802.55.90.00 y 4802.57.90.00 originarias de Brasil, con la imposición de derechos antidumping.

Que los derechos antidumping impuestos por la Resolución 364 de 2025, consisten en la diferencia entre un precio base FOB de 1,08 USD para Suzano S.A.; 0,97 USD para Sylvamo do Brasil LTDA y Sylvamo Export LTDA y; para los demás de 1,25 USD; por cada kilogramo de peso neto y el valor declarado por el importador. Estos derechos estarán vigentes por un periodo de cinco (5) años contados a partir del día siguiente de la fecha de publicación en el Diario Oficial.

Que las sociedades Sylvamo do Brasil LTDA y Sylvamo Export LTDA (**SYLVAMO**), por medio de radicado 1-2026-008457 y 1-2026-008359 del 10 de marzo de 2026 presentaron escrito de solicitud para revocar la Resolución 364 de 2025. A su vez, la sociedad Suzano S.A. (**SUZANO**) mediante escrito con radicado 1-2026-011471 del 6 de abril de 2026 solicitó la revocación directa del mismo acto administrativo.

Que mediante oficio con radicado 2-2026-013466 del 11 de mayo de 2026, se le informó al apoderado especial de SYLVAMO la acumulación de las solicitudes de revocación directa, motivo por el cual la administración expresó que requiere el plazo de dos meses para resolver las solicitudes, contados a partir de la segunda presentación, es decir, a partir del 6 de abril de 2026.

Que, en consecuencia, la Dirección procede a realizar el siguiente análisis:

1. COMPETENCIA

Conforme con lo dispuesto por el artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (**CPACA**), la autoridad que haya expedido el acto administrativo es competente para conocer y decidir sobre su revocatoria directa.

En el presente caso, la Resolución 286 del 21 de noviembre de 2023 fue expedida por la Dirección de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 18 del Decreto Ley 210 de 2003, modificado por el Decreto 1289 de 2015, razón por la cual corresponde a esta Dirección, en cabeza del director de Comercio Exterior, decidir la solicitud de revocatoria directa presentada.

En este sentido, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo es competente para conocer y decidir la solicitud de revocatoria directa presentada contra la Resolución 364 del 31 de diciembre de 2025, por medio de la cual se adoptaron derechos antidumping definitivos a las importaciones de papel bond originarias de Brasil, en virtud de las facultades conferidas por la Ley 1437 de 2011 y las disposiciones que regulan el procedimiento de investigaciones antidumping contenidas en el Decreto 1794 de 2020.

A su turno, los numerales 5 y 7 del artículo 18 del Decreto Ley 210 de 2003, modificado por el artículo 3 del Decreto 1289 de 2015, en concordancia con el Decreto 1074 de 2015 —que atribuye a la Dirección de Comercio Exterior la calidad de Autoridad Investigadora en materia de prácticas comerciales— lo que reafirma que esta Dirección es la competente para resolver la presente solicitud.

2. NATURALEZA DE LA REVOCATORIA DIRECTA

La revocatoria directa constituye un mecanismo excepcional de autotutela administrativa, que no opera como una instancia adicional para reabrir el debate probatorio o técnico que tuvo lugar durante el trámite administrativo, ni permite sustituir la valoración realizada por la administración en ejercicio de sus competencias.

En consecuencia, la procedencia de la revocatoria directa exige que se evidencie una violación manifiesta de la Constitución o de la ley, o que el acto administrativo resulte claramente contrario al interés público o social.

Por lo tanto, las discrepancias técnicas o metodológicas con la valoración realizada por la administración durante el desarrollo de la investigación administrativa no constituyen, por sí mismas, causal suficiente para la revocatoria directa de un acto administrativo.

En consecuencia, la revocatoria directa no resulta procedente para replantear controversias técnicas, económicas o metodológicas propias de la investigación antidumping, ni para sustituir el control jurisdiccional del acto administrativo.

3. SOLICITUDES DE REVOCATORIA DIRECTA

Por medio de los escritos de solicitud, SYLVAMO invoca las causales 1 y 2, mientras que Suzano invoca la 1 del artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por considerar que el acto es contrario al interés público o social y por causar un agravio injustificado al sector.

Para sustentar las solicitudes, exponen los siguientes argumentos:

A. Argumentos presentados por SYLVAMO

- **Causal primera: Manifiesta oposición a la constitución y a la ley.**

Artículos 9.3 del Acuerdo Antidumping de la OMC y 2.2.3.7.7.2 del Decreto 1794 de 2020:

Sostiene que el acto administrativo cuestionado vulnera la prohibición de imponer derechos antidumping superiores al margen de dumping establecido tanto en el artículo 9.3 del Acuerdo Antidumping de la OMC como en el artículo 2.2.3.7.7.2 del Decreto 1794 de 2020, normas que disponen expresamente que la cuantía del derecho no puede exceder el margen encontrado en la investigación. A partir de ello, se argumenta que la medida adoptada por la autoridad investigadora desconoce la naturaleza del papel bond como un producto estandarizado o *commodity*, cuyo precio depende de las dinámicas

internacionales y presenta variaciones constantes ajenas al control individual de la empresa investigada, SYLVAMO, descrita como una tomadora de precios.

Bajo esa lógica, se cuestiona la imposición del derecho antidumping mediante la modalidad de precio base, al considerar que esta configura una cuantía rígida fijada por un periodo de cinco años, partiendo del supuesto irreal de que el precio del papel permanecerá estable durante todo ese tiempo. Según se expone, esta metodología resulta incompatible con la volatilidad propia del mercado internacional del papel, donde pequeñas fluctuaciones en el precio pueden ocasionar que, en la práctica, el derecho efectivamente aplicado supere el margen de dumping determinado en la investigación.

Para sustentar esta afirmación, se presenta como ejemplo el comportamiento del mercado en diciembre de 2025, cuando el precio FOB promedio de Brasil fue de 690 USD por tonelada, valor equivalente al precio de importación realizado por la peticionaria desde Indonesia. A partir de este dato, se concluye que la disminución del precio internacional del papel haría que la aplicación del precio base de 970 USD por tonelada generara un derecho cercano a 300 USD por tonelada, equivalente a más del 40%, porcentaje significativamente superior al margen de dumping calculado para SYLVAMO, fijado por la autoridad en 11,39% bajo metodología *ad valorem* y en términos ex fábrica.

Con base en lo anterior, concluye que la modalidad de precio base no guarda correspondencia directa con el margen efectivamente determinado en la investigación y puede derivar en la imposición de derechos que superan ampliamente dicho límite, incluso en más de 30 puntos porcentuales. En consecuencia, se afirma que la medida desconoce la realidad económica del producto investigado y constituye una vulneración manifiesta de la normativa nacional e internacional aplicable en materia antidumping.

Artículos 29 de la Constitución Política, 42 del CPACA y 2.2.3.7.6.17 del Decreto 1794 de 2020:

Argumenta que la Resolución 364 de 2025 vulnera el debido proceso y el deber de motivación de los actos administrativos, al desconocer las exigencias previstas en el artículo 29 de la Constitución, el artículo 42 del CPACA y el artículo 2.2.3.7.6.17 del Decreto 1794 de 2020, los cuales obligan a que las decisiones administrativas sean motivadas y adoptadas con fundamento en las pruebas disponibles. Según se expone, aunque la propia resolución reconoce que el margen de dumping de SYLVAMO fue calculado bajo metodología *ad valorem* y en nivel comercial ex fábrica, la autoridad decidió imponer un derecho antidumping definitivo en modalidad de precio base FOB por kilogramo sin explicar técnica, jurídica ni económicamente las razones de ese cambio metodológico.

Se sostiene que la resolución no justifica cómo se construyó el precio base de USD 0,97/kg ni de qué manera este guarda relación con el margen de dumping previamente determinado. Aunque en los numerales 3.4 y 3.5 se afirma de manera general que se tomó como referencia el precio de exportación FOB y se aplicó el margen de dumping encontrado, se considera que esta explicación es insuficiente, vaga e imprecisa, pues no revela cuál fue concretamente el precio FOB utilizado ni cómo se obtuvo. Además, se destaca una inconsistencia metodológica relevante: mientras el margen de dumping fue calculado comparando el valor normal y el precio de exportación en nivel EXW, la medida definitiva se estructuró sobre una base FOB, lo que implicaría un cambio de referencia comercial sin justificación.

Asimismo, se señala que ni el Informe de Hechos Esenciales ni la resolución contienen los datos necesarios para verificar el cálculo del precio base, lo que impide controlar la legalidad y razonabilidad de la medida. Desde esta perspectiva, la ausencia de información sobre el precio FOB tomado como referencia y la falta de explicación sobre el cálculo del

precio base convierten la decisión en ininteligible y limitan el ejercicio del derecho de defensa.

El argumento también destaca una contradicción interna entre la parte motiva y la parte resolutive de la resolución. Mientras en la motivación se establece expresamente que el margen absoluto de dumping corresponde a USD 0.09/kg, equivalente a un margen relativo de 11,39%, en la parte resolutive se adopta un precio base que, según se había explicado previamente, puede generar derechos superiores a ese margen. Esta incongruencia, a juicio del solicitante, vulnera el principio de congruencia administrativa y contradice la jurisprudencia constitucional, particularmente la Sentencia T-964 de 2009, que exige coherencia lógica entre la fundamentación y la decisión adoptada.

Adicionalmente, se cuestiona que la resolución justifique el cambio de modalidad señalando únicamente que la medida de precio base fue solicitada por la peticionaria en sus comentarios al Informe de Hechos Esenciales. Se considera inadmisibles que una modificación metodológica de esa relevancia se fundamente exclusivamente en una solicitud de parte sin respaldo probatorio o análisis autónomo de la autoridad, dado que las alegaciones de las partes, por sí solas, no constituyen prueba ni justificación suficiente.

Con base en todo lo anterior, se concluye que la resolución presenta una falta sustancial de motivación, contradicciones internas y ausencia de soporte probatorio verificable, lo que configura una vulneración del debido proceso, del derecho de defensa y de las normas constitucionales y legales aplicables, constituyendo además una manifiesta oposición a la Constitución y a la ley en los términos del artículo 93 del CPACA.

Artículo 3 del Acuerdo Antidumping de la OMC y 2.2.3.7.4.1 del Decreto 1794 de 2020:

El solicitante sostiene que la Resolución 364 de 2025 vulnera el artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el artículo 2.2.3.7.4.1 del Decreto 1794 de 2020, al no fundamentar adecuadamente la determinación de daño y relación causal en pruebas positivas ni en un examen objetivo e integral de los factores relevantes. Se argumenta que dichas normas exigen una evaluación metodológicamente rigurosa, basada en evidencia verificable, análisis completo de variables económicas y aplicación del principio de no atribución, de modo que el daño causado por factores distintos a las importaciones investigadas no sea indebidamente imputado a estas.

En primer lugar, SYLVAMO afirma que durante la investigación se aportaron pruebas que contradicen la hipótesis de daño atribuible a las importaciones investigadas. Entre ellas, se destaca la inexistencia de subvaloración y contención de precios durante la mayor parte del período analizado, la imposibilidad de explicar la pérdida de participación de mercado de la peticionaria sin considerar la contracción general del mercado y la presencia de factores alternativos, como decisiones estratégicas de la propia productora nacional. Asimismo, se señala que CARVAJAL se negó a vender a determinados clientes industriales, entre ellos INAPEL S.A.S., único cliente de SYLVAMO en Colombia, por lo que las ventas realizadas por esta última no habrían desplazado ventas de la peticionaria ni generado perjuicio económico atribuible a las importaciones.

En segundo lugar, se argumenta que la autoridad omitió realizar un análisis integral de variables esenciales como participación de mercado, pérdida real de ventas y condiciones estructurales del mercado interno. Se resalta que el propio Informe de Hechos Esenciales reconoce una contracción del consumo nacional aparente del 5,01% durante el período crítico, circunstancia que, según lo argumentado en la solicitud, pudo explicar por sí sola buena parte del deterioro alegado por CARVAJAL. A pesar de ello, la resolución no habría evaluado de manera suficiente el impacto de esa contracción sobre el desempeño de la rama de producción nacional, en contraste con precedentes administrativos recientes,



como el caso de vidrio incoloro, en el que sí se examinó el efecto de la caída de la demanda como posible causa autónoma del daño.

En relación con los precios, sostiene que tampoco se acreditó un escenario real de subvaloración o contención. Señala que durante gran parte del período investigado los precios de las importaciones brasileñas fueron superiores a los de la producción nacional, lo que descartaría una dinámica de subvaloración. Además, argumenta que el papel bond es un *commodity* cuyo precio depende de referencias internacionales, especialmente del mercado asiático, por lo que las variaciones de precios observadas responderían al comportamiento global del mercado y no a presión competitiva derivada de las importaciones investigadas. Como refuerzo, se indica que incluso las exportaciones de CARVAJAL reflejaron caídas de precios similares, lo cual evidenciaría que la evolución de precios obedeció a factores internacionales y no a prácticas de dumping.

Adicionalmente, afirma que los datos del expediente contradicen la hipótesis de contención de precios, pues en períodos en los que CARVAJAL mantuvo precios superiores a las importaciones brasileñas logró incrementar ventas y participación de mercado, comportamiento que sería incompatible con una supuesta afectación competitiva derivada de precios deprimidos. Incluso en etapas posteriores, cuando tanto importaciones como producción nacional incrementaron precios y las importaciones llegaron a ser más costosas, CARVAJAL no mejoró su desempeño comercial, lo que reforzaría la ausencia de vínculo causal.

El argumento también destaca que la autoridad omitió analizar adecuadamente la estrategia empresarial de CARVAJAL, particularmente su decisión de incrementar significativamente exportaciones desde el primer semestre de 2023, coincidiendo con la salida de otro actor del mercado. Según se expone, la empresa pasó de exportar menos del 9% de su producción a más del 42%, privilegiando además ventas a compañías vinculadas en el exterior a precios inferiores a los ofrecidos a otros clientes. Esta política comercial, asociada a una estrategia de integración vertical y consolidación internacional, habría implicado costos de oportunidad y efectos económicos propios que no podían ser atribuidos a las importaciones brasileñas.

Finalmente, se argumenta que la resolución ignoró factores internos relevantes asociados a la estructura de costos y abastecimiento de CARVAJAL. En particular, se menciona que el Informe Anual 2024 de la compañía evidencia sobrecostos extraordinarios, provisiones contables relevantes y problemas de suministro de bagazo de caña, materia prima esencial para su proceso productivo. Estas dificultades operativas y financieras, incluyendo mantenimientos mayores, provisiones por cuentas relacionadas con ingenios y restricciones en disponibilidad de insumos, constituyen factores alternativos con capacidad explicativa autónoma sobre el supuesto daño, pero no fueron debidamente considerados por la autoridad.

Con base en estos elementos, concluye que la Resolución 364 de 2025 atribuyó indebidamente a las importaciones originarias de Brasil un daño que, en realidad, podría explicarse por contracción del mercado, decisiones comerciales de la propia peticionaria, ausencia de competencia efectiva en ciertos segmentos y problemas estructurales internos. Por ello, sostiene que la decisión se aparta de las exigencias probatorias y metodológicas del régimen antidumping nacional e internacional.

Artículos 29 de la Constitución Política, 5 y 42 del CPACA y 176 del Código General del Proceso (CGP):

Se sostiene que la Resolución 364 de 2025 vulnera el derecho al debido proceso y las reglas sobre valoración probatoria previstas en el artículo 29 de la Constitución, los artículos 5 y 42 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 176 del CGP, al haberse adoptado sin



una valoración integral, razonada y conjunta de las pruebas aportadas durante la actuación administrativa. Estas disposiciones exigen que las autoridades permitan a las partes presentar y controvertir pruebas, y que la decisión final se fundamente en un análisis motivado de todos los elementos de juicio relevantes.

La argumentación enfatiza que el debido proceso administrativo no se agota en la mera recepción formal de pruebas, sino que comprende la obligación sustancial de examinarlas y asignarles mérito de manera razonada, conforme a las reglas de la sana crítica. En este sentido, se recuerda la jurisprudencia constitucional y de la Corte Suprema de Justicia según la cual las pruebas deben ser apreciadas como un conjunto articulado, y no de manera aislada, con el fin de construir una conclusión homogénea y coherente que sirva de fundamento a la decisión administrativa.

Bajo ese marco, se afirma que la resolución cuestionada omitió valorar pruebas relevantes aportadas por SYLVAMO que, según se argumenta, demostraban la ausencia de daño y de nexo causal atribuible a las importaciones investigadas. Entre dichas pruebas se destacan los informes anuales 2023 y 2024 de CARVAJAL, que evidenciarían problemas de abastecimiento y sobrecostos asociados a su materia prima principal, el bagazo de caña, así como documentos técnicos que describen la dependencia estructural de la compañía respecto del intercambio energético con ingenios azucareros para obtener dicho insumo.

Asimismo, se señala que no fueron debidamente consideradas las cifras oficiales de exportación provenientes de la DIAN, las cuales mostrarían que las variaciones en precios internos obedecían a dinámicas del mercado internacional y no a las importaciones originarias de Brasil. Estas cifras también reflejarían el precio al que CARVAJAL vende a compañías vinculadas en el exterior y la modificación de su estrategia comercial tras la salida de Smurfit Cartón de Colombia, aumentando significativamente el porcentaje de producción destinado a exportaciones.

Adicionalmente, se afirma que fueron ignorados correos electrónicos y testimonios que acreditarían la negativa de CARVAJAL a contratar con determinados clientes nacionales, así como evidencia relativa a la contracción del mercado, a la supuesta subvaloración y contención de precios y al comportamiento real de ventas y participación de mercado. Según se expone, todos estos elementos fueron oportunamente incorporados y debatidos durante la investigación, particularmente en comentarios al Informe de Hechos Esenciales y en alegatos de conclusión.

Con base en ello, se concluye que la autoridad administrativa expidió la resolución sin integrar ni ponderar adecuadamente pruebas determinantes para el análisis de daño y causalidad, lo que habría impedido una formación completa y objetiva del convencimiento administrativo. En consecuencia, la omisión de valorar dichas pruebas configuraría una vulneración sustancial del debido proceso, del deber de motivación y de las reglas legales sobre apreciación probatoria aplicables a la actuación administrativa.

- **Causal segunda: Inconformidad con el interés público o social.**

Se argumenta que la Resolución 364 de 2025 vulnera el interés general al imponer una medida antidumping que, en lugar de corregir una práctica desleal de comercio, funciona materialmente como un mecanismo de exclusión de competidores y de encarecimiento artificial del papel bond, insumo esencial para industrias aguas abajo como la fabricación de cuadernos. Bajo esta perspectiva, la modalidad adoptada restringe y encarece las fuentes de abastecimiento disponibles en el mercado nacional, afectando la competencia y contrariando la finalidad correctiva propia del régimen antidumping.

La fundamentación parte de que, conforme al artículo 2.2.3.7.1.4 del Decreto 1794 de 2020 y al Acuerdo Antidumping de la OMC, los derechos antidumping tienen una función

estrictamente correctiva: prevenir o neutralizar un daño importante derivado de prácticas de dumping, sin convertirse en barreras injustificadas al comercio ni en instrumentos de protección excesiva. Asimismo, se invoca el artículo 93 del CPACA, que contempla como causal de revocatoria directa la oposición del acto administrativo al interés público o social.

Desde esa óptica, se sostiene que la resolución desborda dicha finalidad al adoptar, sin justificación técnica suficiente, una modalidad de precio base que puede generar derechos superiores al margen de dumping efectivamente determinado. Esto produciría una protección superior a la necesaria para neutralizar el supuesto daño, otorgando a la peticionaria una ventaja artificial que le permitiría excluir competidores y operar bajo condiciones distorsionadas de mercado.

Adicionalmente, se argumenta que el uso de un precio base rígido en un mercado de características *commodity*, como el del papel bond, introduce cargas económicas desproporcionadas e imprevisibles para los importadores, dado que fluctuaciones normales del precio internacional pueden traducirse automáticamente en derechos efectivos superiores al margen calculado. Como consecuencia, se restringe la oferta y se incrementa el costo de abastecimiento para usuarios industriales que dependen de esta materia prima.

Se enfatiza que este sobrecosto no se limita a los importadores, sino que termina trasladándose a fabricantes de cuadernos y, finalmente, al consumidor final. Según se plantea, el encarecimiento del papel bond impactará especialmente productos básicos de uso escolar, por lo que los costos derivados de la medida recaerían sobre familias, estudiantes y sectores económicamente vulnerables. De esta manera, la resolución produciría una afectación social más amplia al elevar artificialmente el precio de bienes vinculados al acceso a la educación.

También se sostiene que la medida favorece intereses particulares de la peticionaria, al permitirle consolidar una estrategia de cierre de fuentes de suministro para competidores nacionales, mientras los costos son absorbidos por el mercado interno. Incluso se afirma que, en la práctica, los consumidores colombianos terminarían subsidiando indirectamente condiciones preferenciales de exportación que CARVAJAL otorgaría a compañías vinculadas en el exterior.

Con base en ello, se concluye que la Resolución 364 de 2025 no cumple una finalidad legítima, necesaria ni proporcional, sino que introduce una restricción injustificada al comercio internacional, contraria a los compromisos asumidos por Colombia en el marco de la OMC y lesiva del interés público. En consecuencia, se considera configurada la causal de revocatoria directa prevista en el artículo 93 del CPACA por oposición del acto administrativo al interés público o social.

B. Argumentos presentados por SUZANO

- **Causal primera: Manifiesta oposición a la Constitución Política o a la ley.**

Como fundamentos de hecho, expone que mediante la Resolución 364 del 30 de diciembre de 2025 el Ministerio adoptó la decisión final dentro de la investigación antidumping sobre importaciones de papel bond originarias de Brasil e impuso derechos antidumping definitivos, incluyendo para ciertos exportadores la modalidad de precio base.

En relación con SUZANO, se señala que la propia resolución determinó primero el valor normal a partir de las ventas internas en Brasil, realizando diversos ajustes sobre precios facturados, tales como impuestos, costos de crédito, reembolsos, seguros, cargos bancarios, publicidad, gastos de almacenamiento, transporte interno y otros costos

accesorios. Tras efectuar dichos ajustes y convertir los valores a dólares estadounidenses, la autoridad estableció un valor normal promedio ponderado de USD 0,97/kg.

Posteriormente, para calcular el precio de exportación de SUZANO, la resolución aplicó ajustes adicionales relacionados con costo del crédito, descuentos, transporte terrestre, traslado desde fábrica a puerto, costos de embarque, flete marítimo y seguro internacional. Con base en esa metodología, determinó que el precio de exportación promedio ponderado correspondía a USD 0,79/kg.

A partir de la comparación entre ambas cifras, la autoridad concluyó expresamente que existía un margen absoluto de dumping de USD 0,18/kg, equivalente a un margen relativo de 22,78%.

No obstante, pese a haber determinado esas cifras y ese margen específico, la misma resolución dispuso en su parte resolutive que el derecho antidumping aplicable a SUZANO no se impondría directamente conforme a dicho margen, sino bajo la modalidad de precio base, consistente en cobrar la diferencia entre un precio base FOB de USD 1,08/kg y el valor FOB declarado por el importador por kilogramo de peso neto. Así, los fundamentos resaltan la diferencia entre el margen calculado en la investigación y la modalidad finalmente adoptada para imponer el derecho definitivo.

Conforme con los hechos, argumenta que la Resolución 364 de 2025 vulnera el marco jurídico nacional e internacional aplicable a las medidas antidumping, en particular el artículo 9.3 del Acuerdo Antidumping de la OMC y el artículo 2.2.3.7.7.2 del Decreto 1794 de 2020, al establecer para SUZANO un derecho antidumping que potencialmente excede el margen de dumping determinado por la propia autoridad investigadora.

La fundamentación parte de que Colombia incorporó el Acuerdo Antidumping al ordenamiento interno mediante la Ley 170 de 1994, por lo que toda decisión administrativa en esta materia debe respetar no solo las reglas procedimentales nacionales, sino también los límites sustantivos establecidos en dicho acuerdo. En particular, se destaca que el artículo 9.3 consagra un límite material expreso: la cuantía del derecho antidumping no puede exceder el margen de dumping calculado conforme al artículo 2 del mismo Acuerdo.

En el caso concreto, se señala que la propia Resolución 364 determinó para SUZANO un valor normal de USD 0,97/kg, un precio de exportación de USD 0,79/kg y, como resultado de esa comparación, un margen absoluto de dumping de USD 0,18/kg, equivalente a un margen relativo de 22,78%. No obstante, pese a esos hallazgos, la resolución fijó un derecho definitivo bajo modalidad de precio base FOB de USD 1,08/kg, aplicable como diferencia entre ese umbral y el valor FOB declarado por el importador.

Según se sostiene, este diseño resulta jurídicamente incompatible con el artículo 9.3, ya que el precio base fijado no solo supera el margen absoluto determinado, sino incluso el propio valor normal reconocido por la autoridad. Al establecer un umbral de USD 1,08/kg, superior al valor normal de USD 0,97/kg, la medida dejaría de limitarse a neutralizar la diferencia entre valor normal y precio de exportación y permitiría recaudar derechos por encima del margen efectivamente calculado.

También se argumenta que la resolución no ofrece una justificación verificable que explique cómo, a partir de los datos determinados por la misma autoridad, puede fijarse un precio base superior tanto al valor normal como al techo derivado del margen de dumping. Esto configuraría un defecto material en el componente cuantitativo del acto administrativo.

Para reforzar esta interpretación, se invoca jurisprudencia de la OMC que ha reiterado que el margen de dumping opera como techo máximo del total de derechos antidumping que

pueden imponerse o recaudarse respecto de un exportador, independientemente del sistema de cobro utilizado. Se citan, entre otros, los casos *US – Zeroing (Japan)*, *EC – Salmon (Norway)*, *EU – Biodiesel (Argentina)* y *Colombia – Frozen Fries (Article 21.5 – EU)*, en los cuales se habría establecido que incluso mecanismos estructurados como precios mínimos o umbrales deben diseñarse de forma compatible con el margen de dumping y no pueden traducirse en derechos superiores al monto permitido.

Con base en ello, se concluye que la Resolución 364 incurre en manifiesta oposición a la ley y al Acuerdo Antidumping, configurando la causal de revocatoria directa prevista en el artículo 93 del CPACA. En consecuencia, se solicita la revocación del acto y la expedición de una nueva decisión que ajuste el derecho antidumping aplicable a SUZANO mediante un precio base FOB de USD 0,97/kg, de forma consistente con el valor normal determinado y con el límite material previsto en el artículo 9.3 del Acuerdo Antidumping.

4. MANIFESTACIONES DE CARVAJAL FRENTE A LAS SOLICITUDES DE REVOCACIÓN DIRECTA

De acuerdo con lo instruido por la Dirección de Comercio Exterior, se dio traslado a CARVAJAL mediante oficios con radicado 2-2026-008171 del 19 de marzo de 2026 y 2-2026-009699 del 8 de abril de 2026, para que se manifiesten como rama de producción nacional frente a los argumentos de las solicitudes de SYLVAMO y SUZANO.

En ese sentido, dieron respuesta mediante escritos del 26 de marzo y del 14 de abril de 2026, los cuales se resumen de la siguiente manera:

A. Frente a los argumentos presentados por SYLVAMO

Sostiene que no se configura ninguna de las causales de revocatoria directa previstas en el artículo 93 del CPACA. En términos generales, argumenta que la decisión administrativa fue adoptada conforme al Acuerdo Antidumping de la OMC, al Decreto 1794 de 2020 y al debido proceso administrativo, y que los cuestionamientos de Sylvamo constituyen realmente una inconformidad con las conclusiones técnicas de la investigación, más no una demostración de ilegalidad manifiesta.

En primer lugar, el documento defiende la legalidad de la modalidad de precio base adoptada en la resolución. Señala que ni el artículo 9.3 del Acuerdo Antidumping ni el Decreto 1794 de 2020 prohíben la utilización de mecanismos de precio base o precios mínimos, y que dichas normas únicamente establecen que el derecho antidumping no puede exceder el margen de dumping determinado. Bajo esa lógica, sostiene que el precio base no puede confundirse con la cuantía misma del derecho antidumping y que la autoridad investigadora contaba con discrecionalidad técnica para definir la modalidad más adecuada de aplicación de la medida. También rechaza la alegada incongruencia entre el margen calculado en términos EXW y la aplicación de un precio base FOB, indicando que la conversión entre niveles comerciales constituye una práctica técnica habitual y expresamente permitida por el artículo 2.4 del Acuerdo Antidumping para garantizar comparaciones equitativas.

Posteriormente, el documento argumenta que Sylvamo pretende utilizar indebidamente la revocatoria directa para reabrir el debate probatorio y técnico ya resuelto dentro de la investigación antidumping. Señala que la revocatoria directa es un mecanismo excepcional que no puede convertirse en una nueva instancia para discutir la valoración de las pruebas o las conclusiones de la autoridad respecto de dumping, daño y relación causal. En esa medida, sostiene que la solicitud de Sylvamo desconoce los principios de seguridad jurídica y firmeza de los actos administrativos.

En cuanto al análisis de daño y nexo causal, el documento sostiene que la resolución sí se fundamentó en pruebas positivas y en un examen objetivo, conforme al artículo 3 del Acuerdo Antidumping. Defiende que existieron fenómenos de subvaloración y contención de precios relevantes, especialmente en determinados semestres del período investigado, y que las importaciones brasileñas crecieron de manera significativa, aumentando su participación en el mercado colombiano mientras se deterioraban indicadores relevantes de la rama de producción nacional. Según el documento, el incremento de las importaciones investigadas, la pérdida de participación de mercado de Carvajal y el deterioro de variables económicas y financieras permiten concluir razonablemente la existencia de daño importante atribuible a las importaciones a precios de dumping.

Frente a los factores alternativos de daño alegados por Sylvamo, el documento sostiene que estos sí fueron evaluados por la autoridad investigadora, pero que no desvirtúan la relación causal. En particular, rechaza que la contracción del mercado explique por sí sola el daño sufrido por la producción nacional, resaltando que, pese a la disminución del consumo nacional aparente, las importaciones brasileñas crecieron cerca de un 73% y desplazaron tanto a la producción nacional como a las importaciones de otros orígenes. Asimismo, afirma que no se probó que Carvajal hubiese rechazado sistemáticamente ventas a determinados clientes y sostiene que la empresa mantuvo capacidad suficiente para abastecer el mercado nacional. También indica que las exportaciones de Carvajal y sus estrategias comerciales fueron examinadas durante la investigación, concluyéndose que no explicaban el daño identificado. Respecto de los problemas de abastecimiento de bagazo de caña y los sobrecostos asociados, reconoce que estos factores incidieron parcialmente en algunos indicadores financieros, pero sostiene que fueron coyunturales y no suficientes para romper el nexo causal entre las importaciones investigadas y el daño encontrado.

El documento también responde a las acusaciones relacionadas con la supuesta falta de valoración probatoria y vulneración del debido proceso. Afirma que tanto el Informe de Hechos Esenciales como la resolución final analizaron integralmente las pruebas aportadas al expediente, incluyendo documentos, estadísticas, correos y argumentos presentados por Sylvamo. Sostiene que el hecho de que la autoridad no acogiera las conclusiones propuestas por esa empresa no significa que las pruebas hayan sido ignoradas. Además, enfatiza que la autoridad investigadora no está obligada a pronunciarse individualmente sobre cada prueba o argumento presentado por las partes, sino a realizar una valoración integral del acervo probatorio y motivar razonadamente su decisión.

Finalmente, el documento rechaza que la resolución sea contraria al interés público o social. Argumenta que, en materia antidumping, el interés general consiste precisamente en prevenir y corregir prácticas desleales de comercio cuando se acreditan dumping, daño y relación causal. Bajo esa lógica, sostiene que la imposición de derechos antidumping constituye una herramienta legítima prevista por el ordenamiento jurídico colombiano y por la OMC para proteger la producción nacional frente a distorsiones del comercio internacional. También considera especulativas las afirmaciones de Sylvamo sobre un eventual incremento de precios para consumidores finales o industrias aguas abajo, indicando que no se aportaron pruebas concretas que demostraran que la medida hubiese generado aumentos efectivos en productos derivados como cuadernos o artículos escolares. En consecuencia, concluye que la Resolución 364 de 2025 no vulnera el interés público, sino que precisamente busca protegerlo mediante la corrección de prácticas de dumping que causaban daño a la rama de producción nacional.

B. Frente a los argumentos presentados por SUZANO

Sostiene que la solicitud de revocatoria directa presentada por Suzano es improcedente porque pretende reabrir la discusión técnica sobre la metodología del precio base como si se tratara de un recurso adicional contra la decisión antidumping, pese a que la revocatoria

directa no puede utilizarse para replantear debates ya resueltos dentro de la investigación. A partir de ello, desarrolla una defensa de la legalidad de la Resolución 364 de 2025 y de la modalidad de precio base adoptada para SUZANO.

En esencia, el documento argumenta que no existe vulneración del artículo 9.3 del Acuerdo Antidumping ni del artículo 2.2.3.7.7.2 del Decreto 1794 de 2020, porque dichas normas únicamente establecen que el derecho antidumping no puede exceder el margen de dumping, pero no prohíben el uso de precios base ni imponen una metodología específica para aplicar la medida. Bajo esa lógica, sostiene que la autoridad investigadora tiene discrecionalidad técnica para escoger la modalidad de aplicación del derecho, siempre que el resultado final no supere el margen determinado.

Afirma que Suzano realiza una comparación técnicamente incorrecta al confrontar el precio base FOB de USD 1,08/kg con el valor normal EXW de USD 0,97/kg, pues ambos valores se encuentran en niveles comerciales distintos. Según el documento, el valor normal y el precio de exportación fueron calculados en términos EXW para efectos de la comparación de dumping, mientras que el precio base fue fijado en términos FOB, incorporando costos de transporte, embarque y otros ajustes necesarios. Por ello, sostiene que el hecho de que el precio base FOB sea superior al valor normal EXW no significa que el derecho antidumping exceda el margen de dumping.

Asimismo, explica que el precio base fue calculado aplicando el margen relativo de dumping de 22,78% al precio de exportación FOB de SUZANO correspondiente al período investigado, por lo que el derecho resultante reflejaría exactamente el margen de dumping encontrado por la autoridad. En consecuencia, concluye que la metodología utilizada garantiza que el derecho antidumping no supere el límite previsto en el artículo 9.3 del Acuerdo Antidumping.

El documento también analiza la jurisprudencia de la OMC citada por Suzano y sostiene que esta no respalda su posición. Afirma que los precedentes invocados reconocen que los mecanismos de precios mínimos o precios base son compatibles con el Acuerdo Antidumping siempre que no excedan el margen de dumping determinado. Igualmente, argumenta que los casos citados por Suzano se referían a errores metodológicos en el cálculo del margen de dumping, situación que no se presenta en este caso, pues Suzano no cuestiona directamente el cálculo del margen de 22,78%, sino únicamente la modalidad escogida para aplicar el derecho.

Adicionalmente, el documento sostiene que la modalidad de precio base fue adoptada para evitar posibles prácticas de elusión y garantizar la eficacia de la medida antidumping, indicando que la resolución justificó técnicamente esa decisión con fundamento en el comportamiento de las importaciones y en la necesidad de corregir efectivamente el daño causado a la industria nacional.

Señala que incluso si en el futuro ocurrieran cambios significativos en los precios internacionales del papel, ello no constituiría una causal de revocatoria directa, pues el ordenamiento prevé mecanismos específicos de revisión administrativa para atender modificaciones sobrevinientes de las condiciones del mercado. Por todo ello, concluye que la Resolución 364 de 2025 no incurre en oposición manifiesta a la ley y solicita negar integralmente la revocatoria directa presentada por Suzano.

5. CONSIDERACIONES DE LOS ARGUMENTOS PRESENTADOS

5.1. Frente a los argumentos presentado por SYLVAMO

- Sobre la forma de la medida:

En el escrito de solicitud de revocación directa, se menciona que hay una vulneración al artículo 9.3 del Acuerdo Antidumping de la OMC y el artículo 2.2.3.7.7.2 del Decreto 1794 de 2020, al sostener que un precio rígido por un plazo de cinco años desconoce la naturaleza de la variación de los precios al tratarse de un *commodity*, para lo cual se hace necesario hacer una transcripción de las normas en cuestión:

“La cuantía del derecho antidumping no excederá del margen de dumping establecido de conformidad con el artículo 2. (...)”

“**Cálculo de derechos.** Siempre que la información lo permita y que las características de la investigación lo permitan, los derechos podrán calcularse en un nivel igual o inferior a la totalidad del margen de dumping, para eliminar el daño importante, su amenaza, o el retraso importante de una rama de producción.

Para el efecto podrá tenerse en cuenta:

- a) El precio del producto importado en el mercado nacional frente al precio del producto nacional;
- b) Los precios a los cuales se vende el producto en el mercado nacional;
- c) El efecto de las medidas en el mercado nacional.

La aplicación de un derecho antidumping no será superior al margen de dumping.”

Adicionalmente, debe señalarse que el argumento planteado por el solicitante parte de una interpretación extensiva de las disposiciones invocadas, en la medida en que pretende equiparar automáticamente la modalidad de aplicación del derecho antidumping con una vulneración material del límite correspondiente al margen de dumping. Sin embargo, ni el artículo 9.3 del Acuerdo Antidumping ni el artículo 2.2.3.7.7.2 del Decreto 1794 de 2020 prohíben la adopción de derechos bajo la modalidad de precio base, ni establecen que dicha modalidad resulte incompatible con productos sujetos a variaciones internacionales de precios.

Por el contrario, el régimen antidumping reconoce a la autoridad investigadora un margen de apreciación técnica para definir la forma de aplicación más adecuada de la medida, siempre que esta se estructure con fundamento en el margen de dumping determinado en la investigación se encuentre orientada a neutralizar los efectos del dumping sobre la rama de producción nacional. En ese contexto, la circunstancia de que el producto investigado corresponda a un *commodity* no implica, por sí sola, la imposibilidad jurídica de establecer un precio base como mecanismo de aplicación del derecho antidumping.

Asimismo, la alegación según la cual la medida podría eventualmente generar, en determinados escenarios futuros de mercado, una carga superior al margen de dumping determinado corresponde a una hipótesis prospectiva y especulativa construida a partir de fluctuaciones posteriores del precio internacional del producto, mas no a una demostración concreta de que la Resolución 364 de 2025 hubiese fijado originalmente un derecho superior al margen de dumping establecido en la investigación.

En efecto, el ejemplo planteado por el solicitante parte de supuestos económicos variables y contingentes relacionados con eventuales reducciones futuras de precios internacionales, los cuales no desvirtúan la legalidad de la metodología utilizada al momento de adopción de la medida. La legalidad del acto administrativo debe examinarse a partir de las condiciones, pruebas y análisis existentes al momento de su expedición, y no con fundamento en escenarios hipotéticos derivados de la evolución posterior del mercado internacional.

De igual manera, la normativa antidumping prevé expresamente mecanismos institucionales para revisar la necesidad, permanencia o adecuación de las medidas cuando sobrevengan cambios significativos en las circunstancias económicas o comerciales. En ese sentido, el artículo 2.2.3.7.10.1 del Decreto 1794 de 2020 faculta a la Autoridad Investigadora para adelantar revisiones administrativas, de oficio o a solicitud de parte, con el fin de determinar si procede modificar, mantener o suprimir el derecho antidumping cuando existan variaciones relevantes de las condiciones de mercado.

Así las cosas, la eventual volatilidad de precios propia del mercado internacional del papel no configura, por sí misma, una vulneración manifiesta del artículo 9.3 del Acuerdo Antidumping ni del artículo 2.2.3.7.7.2 del Decreto 1794 de 2020, ni demuestra que la medida adoptada hubiese excedido efectivamente el margen de dumping determinado por la autoridad. Por el contrario, los cuestionamientos formulados por el solicitante reflejan una discrepancia frente a la conveniencia o eficacia económica de la modalidad seleccionada, aspecto que pertenece al ámbito de valoración técnica de la Autoridad Investigadora y no constituye causal de revocación directa del acto administrativo.

En consecuencia, los argumentos expuestos por los solicitantes no permiten concluir que la Resolución 364 de 2025 sea manifiestamente contraria a la Constitución o a la ley.

- Sobre la valoración de las pruebas

En ese orden de ideas, las alegaciones formuladas por el solicitante no evidencian una vulneración manifiesta a lo dispuesto en el artículo 3 del Acuerdo Antidumping de la OMC o al artículo 2.2.3.7.4.1 del Decreto 1794 de 2020, sino una discrepancia frente a la valoración técnica y económica efectuada por la Autoridad Investigadora en ejercicio de las competencias conferidas por el régimen antidumping.

En efecto, la Resolución 364 de 2025 contiene un análisis expreso de los indicadores económicos y financieros relevantes para la determinación de daño y relación causal, incluyendo variables tales como volumen de importaciones, comportamiento de precios, participación de mercado, ventas nacionales, utilización de capacidad instalada, producción, inventarios, rentabilidad y demás factores previstos en la normativa aplicable. En consecuencia, no resulta acertado afirmar que la decisión carezca de soporte probatorio o que hubiese omitido un examen objetivo de los elementos obrantes en el expediente.

Frente a los argumentos relacionados con la supuesta inexistencia de subvaloración o contención de precios durante parte del período analizado, debe precisarse que el artículo 3 del Acuerdo Antidumping no exige que todos los indicadores económicos presenten un deterioro uniforme ni que la subvaloración se configure de manera constante e ininterrumpida durante la totalidad del período investigado. La determinación de daño debe efectuarse a partir de una evaluación integral de las pruebas disponibles y del comportamiento conjunto de los factores económicos relevantes, tal como fue realizado por la Autoridad Investigadora en la resolución cuestionada.

De igual forma, el hecho de que existan variaciones en el consumo nacional aparente o condiciones generales de mercado no desvirtúa por sí mismo la existencia de daño atribuible a las importaciones investigadas. La resolución analizó el comportamiento de la demanda interna dentro del contexto general de la investigación y concluyó, con fundamento en la evidencia recaudada, que el incremento de las importaciones investigadas en condiciones de dumping coincidió con el deterioro de indicadores relevantes de la rama de producción nacional. En ese sentido, la sola existencia de una contracción del mercado no excluye jurídicamente la posibilidad de establecer relación causal cuando las importaciones investigadas contribuyen de manera significativa al daño observado.

Tampoco resulta procedente la afirmación según la cual la autoridad omitió aplicar el principio de no atribución. La resolución, y el informe técnico final que la sustenta, evaluó los argumentos y pruebas allegadas por las partes interesadas respecto de posibles factores alternativos de daño, incluyendo condiciones generales del mercado, comportamiento de precios internacionales, exportaciones de la productora nacional y demás circunstancias alegadas durante la investigación. Sin embargo, luego del análisis correspondiente, la Autoridad Investigadora concluyó que tales factores no desvirtuaban la existencia de una relación causal entre las importaciones investigadas y el daño importante identificado.

En particular, respecto de las decisiones comerciales y exportadoras de CARVAJAL, así como de sus supuestos problemas internos de costos, abastecimiento o provisiones contables, debe señalarse que el solicitante pretende sustituir la valoración técnica efectuada por la autoridad mediante interpretaciones alternativas de la información financiera y comercial del expediente. No obstante, la normativa antidumping no exige descartar absolutamente cualquier otro factor concurrente en el mercado, sino asegurar que el daño causado por factores distintos no sea indebidamente atribuido a las importaciones investigadas, análisis que precisamente fue desarrollado por la Autoridad Investigadora dentro de la actuación administrativa.

Adicionalmente, las referencias efectuadas por el solicitante a otros procedimientos administrativos, como el caso de vidrio incoloro, no resultan suficientes para demostrar una vulneración del principio de legalidad o del debido proceso, toda vez que cada investigación antidumping posee particularidades fácticas, probatorias y económicas propias, las cuales deben ser valoradas de manera individual conforme al acervo probatorio correspondiente.

En consecuencia, no se advierte que la Resolución 364 de 2025 haya desconocido las exigencias previstas en el artículo 3 del Acuerdo Antidumping ni en el artículo 2.2.3.7.4.1 del Decreto 1794 de 2020.

Por el contrario, la determinación de daño y relación causal fue adoptada con fundamento en un análisis técnico integral de las pruebas obrantes en el expediente, razón por la cual las objeciones formuladas por el solicitante constituyen esencialmente una controversia sobre la apreciación económica realizada por la autoridad y no una demostración de ilegalidad manifiesta que habilite la revocación directa del acto administrativo.

- Sobre la fundamentación de la decisión

En relación con la presunta vulneración del debido proceso y de las reglas de valoración probatoria, no se evidencia que la Resolución 364 de 2025 hubiese desconocido los artículos 29 de la Constitución Política, 5 y 42 del CPACA o el artículo 176 del Código General del Proceso. Por el contrario, del expediente administrativo y del contenido mismo de la resolución se advierte que la Autoridad Investigadora garantizó plenamente la participación de las partes interesadas, permitió el aporte y contradicción de pruebas y efectuó un análisis técnico de los elementos de juicio relevantes para la determinación final.

En efecto, el hecho de que determinadas pruebas o argumentos presentados por SYLVAMO no hubiesen sido acogidos en el sentido pretendido por dicha empresa no implica, por sí mismo, una ausencia de valoración probatoria ni una vulneración del debido proceso. La jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa ha señalado de manera reiterada que el deber de motivación no obliga a la autoridad a pronunciarse exhaustivamente sobre cada afirmación de las partes ni a aceptar la interpretación probatoria propuesta por estas, sino a exponer razonadamente los fundamentos que sustentan la decisión adoptada. Al respecto se pone de presente lo siguiente:

"... la ausencia de motivación no puede confundirse con la motivación deficiente o insuficiente, hasta el extremo de que el no referirse a alguno de los argumentos de las partes produzca su invalidez."¹

En ese sentido, la Resolución 364 de 2025 sí desarrolló un examen integral de los factores económicos y comerciales relevantes para el análisis de daño y relación causal, incluyendo comportamiento de precios, evolución de las importaciones investigadas, participación de mercado, ventas, producción, utilización de capacidad instalada, rentabilidad y demás indicadores previstos en el régimen antidumping. Asimismo, dentro de la actuación administrativa fueron considerados los argumentos formulados por las partes respecto de factores alternativos de daño, condiciones del mercado y estrategias comerciales de la rama de producción nacional.

Particularmente, frente a los documentos relacionados con costos de abastecimiento, exportaciones, dinámica internacional de precios, relaciones comerciales de CARVAJAL y demás elementos mencionados por el solicitante, debe precisarse que tales pruebas fueron incorporadas y conocidas dentro de la investigación, sin que de ello se derive necesariamente la obligación de la Autoridad Investigadora de adoptar las conclusiones económicas sugeridas por SYLVAMO. La discrepancia sobre el alcance o relevancia de determinados elementos probatorios constituye una controversia propia de la apreciación técnica de la autoridad y no evidencia, por sí sola, una omisión sustancial de valoración.

De igual forma, no resulta procedente afirmar que la autoridad hubiese desconocido las reglas de la sana crítica o la valoración conjunta de la prueba. La resolución evidencia precisamente un análisis global e interrelacionado de los distintos indicadores económicos y de las circunstancias del mercado examinadas durante la investigación, a partir de las cuales la Autoridad Investigadora concluyó la existencia de daño importante y relación causal atribuible a las importaciones investigadas.

Ahora bien, en cuanto a los cuestionamientos relacionados con el detalle metodológico utilizado para la determinación del precio base, debe señalarse que dicha discusión corresponde específicamente a la motivación técnica de la modalidad de aplicación del derecho antidumping y no desvirtúa, por sí misma, la legalidad del análisis probatorio efectuado respecto de daño y causalidad. En consecuencia, aun cuando el solicitante considere insuficiente el nivel de detalle expuesto sobre la construcción del precio base, ello no permite concluir automáticamente que toda la actuación administrativa hubiese sido adoptada sin valoración integral de las pruebas obrantes en el expediente.

Sobre el particular, sostiene la jurisprudencia del Consejo de Estado que no toda irregularidad o vicio afecta el acto administrativo:

"No toda irregularidad acaecida dentro del procedimiento administrativo o inobservancia de los requisitos formales por parte de la administración pública constituye por sí sola, un motivo para declarar la nulidad de los actos administrativos."²

"Las irregularidades o vicios, que puedan presentarse en el desarrollo del proceso de expedición de un acto administrativo, que no impliquen el desconocimiento de las garantías constitucionales del afectado, no tienen la relevancia para generar la nulidad del mismo".³

Adicionalmente, la revocación directa procede únicamente frente a supuestos de oposición manifiesta al ordenamiento jurídico, circunstancia que no se configura cuando las

¹ Sentencia del Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 8 de septiembre de 1992. Rev-039.

² Sentencia del 11 de abril de 2019, Exp. 2014-02189

³ Sentencia del 27 de noviembre de 2020, Exp. 2013-00445

objeciones formuladas corresponden esencialmente a discrepancias técnicas sobre la apreciación económica y probatoria realizada por la Autoridad Investigadora. En el presente caso, el solicitante no demuestra la existencia de una omisión absoluta de valoración ni la exclusión arbitraria de pruebas determinantes, sino que plantea una interpretación alternativa de los elementos analizados durante la investigación.

La circunstancia de que el informe técnico hubiese evaluado inicialmente la conveniencia de una medida expresada bajo la modalidad ad valorem, mientras que la Resolución adoptó finalmente un precio base como mecanismo de derecho antidumping, no implica por sí misma ausencia absoluta de motivación ni falsa motivación del acto administrativo.

En efecto, la decisión administrativa conservó identidad material con las conclusiones técnicas de la investigación, en la medida en que ambas medidas perseguían neutralizar el margen de dumping y el daño identificado a la rama de producción nacional. La variación en la modalidad específica del derecho constituye una determinación propia de la potestad técnica y regulatoria de la Autoridad Investigadora, particularmente cuando dicha alternativa fue planteada dentro de la actuación administrativa por los interesados.

Si bien la Resolución no desarrolló de manera exhaustiva la metodología utilizada para concretar el precio base finalmente adoptado, ello no significa que la medida careciera de sustento técnico o que hubiese sido expedida de forma arbitraria, pues el expediente administrativo contenía los elementos económicos y técnicos que permitían comprender el fundamento general de la decisión y ejercer contradicción sobre sus presupuestos esenciales.

Aunado a lo anterior, se pone de presente que en las constataciones hechas por la Autoridad Investigadora dan cuenta de los elementos necesarios para la imposición de derechos antidumping definitivos a las importaciones de papel bond originarias de Brasil.

Por lo tanto, no se configura una vulneración sustancial del debido proceso ni de las reglas de apreciación probatoria aplicables a la actuación administrativa, razón por la cual no existe fundamento para revocar la Resolución 364 de 2025.

En consecuencia, se procede a detallar la metodología empleada por medio de la cual se hizo la conversión del derecho ad valorem a un precio base:

- Sobre la metodología empleada por la Autoridad Investigadora:

Metodología del margen de dumping de papel bond

En atención a las solicitudes de revocatoria directa formuladas por los apoderados especiales de las empresas Suzano S.A., Sylvamo do Brasil Ltda. y Sylvamo Export Ltda., mediante las cuales se solicitó la revocatoria de la Resolución No. 364 del 31 de diciembre de 2025, la Autoridad Investigadora procedió a revisar la metodología utilizada en la determinación de los márgenes de dumping, en consideración a los argumentos y solicitudes planteadas por las referidas sociedades, en los siguientes términos:

- El apoderado de SYLVAMO solicita la revocatoria directa de la Resolución 364 del 31 de diciembre de 2025, mediante la cual el Ministerio de Comercio impuso derechos antidumping definitivos a las importaciones de papel bond originarias de Brasil clasificadas por las subpartidas 4802.55.90.00 y 4802.57.90.00.
- El apoderado de la sociedad Suzano S.A. solicita la revocatoria directa de la Resolución 364 del 30 de diciembre de 2025, publicada el 31 de diciembre de 2025, mediante la cual el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo impuso derechos antidumping definitivos a las importaciones de papel bond originarias de Brasil clasificadas por las

subpartidas 4802.55.90.00 y 4802.57.90.00. La solicitud se fundamenta en que el precio base FOB fijado para Suzano (USD 1,08/kg) excede el valor normal determinado por la propia autoridad (USD 0,97/kg) y el margen de dumping establecido (USD 0,18/kg), presuntamente en contravención del artículo 9.3 del Acuerdo Antidumping de la OMC y del Decreto 1794 de 2020.

En este contexto, la Autoridad Investigadora procede a describir la metodología empleada para realizar los cálculos del valor normal y del precio de exportación en términos Libre a Bordo/Free On Board (FOB) para los márgenes individuales calculados inicialmente en términos Ex Fábrica/Ex Works (EXW), con la información aportada por las empresas Suzano y Sylvamo tal como se indica a continuación:

MARGEN DE DUMPING DEL PAPEL BOND DE PESO ENTRE 40 G/M2 Y 150 G/M2 PRESENTADO EN BOBINAS Y RESMAS ORIGINARIO DE BRASIL				
SUBPARTIDA ARANCELARIA: 4802.55.90.00 Y 4802.57.90.00				
PERIODO DEL DUMPING: 04/09/2023 - 03/09/2024				
(EXW USD/KILOGRAMO)				
Empresa	Valor Normal	Precio de Exportación	Monto Margen	Margen %
Suzano	0,97	0,79	0,18	22,78%
Sylvamo	0,88	0,79	0,09	11,39%

Metodología de cálculo del valor normal y precio de exportación en términos FOB para Suzano

Para convertir el valor normal y el precio de exportación de Suzano de términos EXW a FOB, se adicionaron los costos correspondientes al flete terrestre desde fábrica hasta el puerto de exportación y los costos de embarque.

Para el cálculo del flete terrestre, la metodología empleada para determinar el costo "Fábrica - Puerto", aportada por la empresa Suzano S.A. en los Anexos 1 y 2, remitidos mediante correo electrónico del 19 de septiembre de 2025⁴ en respuesta al segundo requerimiento efectuado por la Autoridad Investigadora mediante correo electrónico el 17 de septiembre de 2025, consistió en determinar el gasto de transporte interno del producto desde la planta de producción hasta el puerto de Santos en Brasil, con base en información contable real extraída del módulo FS10N del sistema SAP, el cual consolida los costos asociados a dicho traslado.

Posteriormente, conforme a lo indicado por la empresa mediante una base de control, los costos totales de transporte fueron desagregados por unidad de negocio, identificándose la porción atribuible al negocio de papel y distribuyéndose entre las distintas plantas productivas. A partir de ello, y siguiendo la metodología reportada por Suzano, se construyó una ratio o proporción resultante de dividir el costo total de transporte correspondiente al negocio de papel entre el valor facturado de las ventas al mercado externo realizadas durante el período investigado, comprendido entre septiembre de 2023 y septiembre de 2024.

De este ejercicio se obtuvo una ratio o proporción representativa del costo "Fábrica - Puerto", el cual fue aplicado transacción por transacción como criterio de asignación para estimar el gasto asociado del flete desde la planta de producción hasta el puerto de Santos en Brasil.

⁴ Expediente D-105-02-139 Tomo 50 páginas 150-182 <http://srvcalidad.mincomercio.gov.co/Practicas-Comerciales/Mincomercio/D-105-02-139-papelbond-T50.pdf>

Por su parte, la metodología para determinar los costos de embarque, igualmente aportada por Suzano en los Anexos 1 y 2 en respuesta al segundo requerimiento anteriormente indicado, consiste en calcular los gastos asociados a la operación de exportación en puerto, incluyendo costos correspondientes a agentes de aduana, almacenamiento y tarifas portuarias, con fundamento en información contable real extraída del módulo FS10N de SAP, el cual consolida los desembolsos relacionados con dichas operaciones. Para ello, la empresa empleó una base de control con el fin de contrastar la información del sistema y desagregar los costos por unidad de negocio y planta productiva.

De acuerdo con la metodología reportada, únicamente fueron considerados los desembolsos asociados a las exportaciones destinadas a Colombia durante el período investigado. Finalmente, se construyó una ratio o proporción mediante la división del monto total de costos de embarque del producto objeto de análisis entre el valor facturado de las ventas a Colombia, obteniéndose un porcentaje promedio representativo del costo de embarque, dicha ratio se aplicó transacción por transacción, utilizado como criterio de asignación para estimar el gasto asociado a las operaciones de exportación analizadas.

Como resultado de la aplicación de la metodología anteriormente descrita, se obtuvo un valor normal de 1,07 USD/kg y un precio de exportación de 0,87 USD/kg, valores que sirvieron de base para la determinación del margen de dumping correspondiente.

Metodología de cálculo del valor normal y precio de exportación en términos FOB para Sylvamo

Con el fin de convertir el valor normal y el precio de exportación de Sylvamo de términos EXW a FOB, se adicionaron los costos correspondientes al flete terrestre hasta puerto y los costos de embarque. Para tal efecto, la empresa aportó en la etapa probatoria, en los Anexos 2 y 3⁵ dos facturas correspondientes al precio de exportación: una relacionada con el flete terrestre hasta el puerto de Santos, con fecha del 5 de marzo de 2024, y otra correspondiente a los costos de embarque, con fecha del 6 de febrero de 2024, dentro del periodo de dumping.

Teniendo en cuenta que la información aportada corresponde a operaciones en fechas exactas, se utilizó información del IPC tomando como fuente la publicada en la página web del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE)⁶, con el fin cubrir el periodo de dumping comprendido entre el 4 de septiembre de 2023 y el 3 de septiembre de 2024 con el fin de estimar el valor del flete terrestre hasta el puerto de Santos y de los costos de embarque correspondientes, garantizando así la representatividad temporal de los ajustes efectuados.

En aplicación de la metodología descrita, se estimó un flete terrestre hasta puerto de 0,095182513 USD/kg y unos costos de embarque de 0,009336037 USD/kg, los cuales fueron adicionados al valor normal y al precio de exportación con el propósito de efectuar su ajuste de términos EXW a FOB. Como resultado de dicho procedimiento, se obtuvo un valor normal de 0,99 USD/kg y un precio de exportación de 0,86 USD/kg, valores empleados para el cálculo del margen de dumping.

A continuación, se muestran los resultados para las dos empresas Suzano y Sylvamo:

⁵ Expediente D-105-02-139 Tomo 41 páginas 1-245 <http://srvcalidad.mincomercio.gov.co/Practicas-Comerciales/Mincomercio/D-105-02-139-papelbond-T41.pdf>

⁶ Fuente: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9258-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor.html?edicao=45633&t=resultados>



MARGEN DE DUMPING DEL PAPEL BOND DE PESO ENTRE 40 G/M2 Y 150 G/M2 PRESENTADO EN BOBINAS Y RESMAS ORIGINARIO DE BRASIL

SUBPARTIDA ARANCELARIA: 4802.55.90.00 Y 4802.57.90.00

PERIODO DEL DUMPING: 04/09/2023 - 03/09/2024

(FOB USD/KILOGRAMO)

Empresa	Valor Normal	Precio de Exportación	Monto Margen	Margen %
Suzano	1,07	0,87	0,2	22,99%
Sylvamo	0,99	0,86	0,13	15,12%

En ese sentido, se precisa que la totalidad de los soportes documentales y pruebas utilizadas para efectuar la conversión de los cálculos inicialmente realizados en términos EXW a FOB reposan en el expediente D-105-02-139 correspondiente a la investigación sobre papel bond.

- Sobre la afectación al interés general

En relación con la presunta vulneración del interés público o social, tampoco se configura la causal de revocatoria directa prevista en el artículo 93 del CPACA, toda vez que la Resolución 364 de 2025 fue expedida precisamente en ejercicio de las competencias legales conferidas a la Autoridad Investigadora para prevenir y corregir los efectos lesivos derivados de prácticas de dumping que causen daño importante a la rama de producción nacional.

En efecto, el régimen antidumping previsto en el Acuerdo Antidumping de la OMC y en el Decreto 1794 de 2020 parte del reconocimiento de que las prácticas de dumping constituyen una distorsión de las condiciones normales de competencia y pueden afectar negativamente la producción nacional, el empleo, la inversión y la estabilidad de determinados sectores productivos. En consecuencia, la imposición de derechos antidumping no constituye, por sí misma, una restricción injustificada al comercio internacional ni una afectación al interés general, sino un instrumento legítimo de defensa comercial expresamente autorizado por el ordenamiento jurídico nacional e internacional.

En ese sentido, no resulta jurídicamente acertado afirmar que la medida adoptada tenga una finalidad excluyente o proteccionista únicamente porque genere efectos económicos sobre las importaciones investigadas. Precisamente, la naturaleza de los derechos antidumping implica neutralizar las distorsiones derivadas de importaciones realizadas en condiciones de dumping, restableciendo condiciones equitativas de competencia en el mercado nacional. Por tanto, el eventual incremento de costos derivado de la aplicación de una medida antidumping no constituye, por sí solo, prueba de ilegalidad ni demuestra oposición al interés público.

Adicionalmente, las afirmaciones relacionadas con un supuesto cierre de mercado, exclusión de competidores o encarecimiento generalizado del papel bond corresponden a apreciaciones hipotéticas y especulativas que no se encuentran demostradas de manera objetiva en la solicitud de revocación directa. El solicitante no acredita, con elementos técnicos verificables, que la medida adoptada elimine la competencia en el mercado nacional, impida el abastecimiento del producto o genere una restricción absoluta de las fuentes de suministro disponibles.

Por el contrario, la medida antidumping impuesta recae exclusivamente sobre importaciones específicas originarias de Brasil respecto de las cuales la Autoridad Investigadora determinó la existencia de dumping y daño importante, sin impedir la importación del producto investigado ni restringir el acceso al mercado colombiano por otros orígenes o proveedores internacionales. En consecuencia, no puede concluirse que

la resolución configure una barrera general al comercio o un mecanismo de exclusión absoluta de competidores.

Tampoco se encuentra acreditado que la modalidad de precio base adoptada implique necesariamente la imposición de derechos superiores al margen de dumping o una afectación desproporcionada al consumidor final. Como ya se indicó, las afirmaciones formuladas por el solicitante parten de escenarios prospectivos contruados sobre eventuales fluctuaciones futuras del mercado internacional, sin demostrar que la medida efectivamente aplicada exceda los límites previstos en la normativa antidumping.

Asimismo, debe señalarse que el análisis del interés público en materia de defensa comercial no puede reducirse exclusivamente al impacto inmediato sobre determinados importadores o consumidores, sino que comprende también la protección de la producción nacional frente a prácticas desleales de comercio, la preservación de condiciones de competencia equitativa y la estabilidad económica de los sectores productivos afectados. En ese contexto, la autoridad administrativa se encontraba facultada para ponderar los distintos intereses concurrentes dentro del mercado y adoptar las medidas que considerara técnicamente adecuadas para neutralizar el daño identificado.

De igual forma, las afirmaciones relativas a supuestos beneficios indebidos obtenidos por CARVAJAL o a eventuales estrategias comerciales de dicha empresa no desvirtúan la legalidad ni la finalidad de la medida antidumping, toda vez que la investigación administrativa se centró en determinar la existencia de dumping, daño y relación causal conforme a los parámetros establecidos en el régimen aplicable.

En consecuencia, no se evidencia que la Resolución 364 de 2025 resulte contraria al interés público o social. Por el contrario, el acto administrativo materializa una finalidad legítima expresamente reconocida por el ordenamiento jurídico nacional e internacional, consistente en corregir distorsiones derivadas de prácticas de dumping y restablecer condiciones de competencia leal en el mercado nacional. Por tanto, no se configura la causal de revocatoria directa prevista en el artículo 93 del CPACA.

5.2. Frente a los argumentos presentado por SUZANO

No se evidencia que la Resolución 364 de 2025 vulnere el artículo 9.3 del Acuerdo Antidumping ni el artículo 2.2.3.7.7.2 del Decreto 1794 de 2020, pues el argumento del solicitante parte de confundir el precio base con la cuantía del derecho antidumping. En efecto, el hecho de que la autoridad hubiese determinado para SUZANO un valor normal de USD 0,97/kg y un margen de dumping de USD 0,18/kg no significa que el precio base FOB de USD 1,08/kg equivalga automáticamente a un derecho antidumping superior al margen encontrado. Se trata de conceptos distintos que cumplen funciones diferentes dentro de la medida antidumping.

Por una parte, el valor normal y el margen de dumping son parámetros utilizados para determinar la existencia y cuantía del dumping. Por otra, el precio base corresponde a una modalidad de aplicación del derecho antidumping, diseñada para evitar que las importaciones ingresen al mercado nacional a precios considerados lesivos. En consecuencia, el hecho de que el precio base sea superior al valor normal no implica, por sí mismo, que el derecho efectivamente aplicado exceda el margen de dumping determinado en la investigación.

Adicionalmente, el artículo 9.3 del Acuerdo Antidumping no prohíbe la utilización de mecanismos de precio base ni establece una metodología específica para aplicar los derechos antidumping. Lo que dispone dicha norma es que el derecho antidumping no podrá exceder el margen de dumping determinado, circunstancia que no se demuestra en la solicitud de revocación directa.

Asimismo, el argumento presentado por el solicitante se basa en escenarios hipotéticos relacionados con eventuales variaciones futuras del precio internacional del papel. Sin embargo, esas proyecciones no permiten concluir que la medida adoptada fuera ilegal al momento de su expedición. La legalidad del acto administrativo debe analizarse con fundamento en las condiciones y elementos existentes durante la investigación, y no sobre posibles fluctuaciones futuras del mercado.

De igual forma, aunque el solicitante considere insuficiente la explicación contenida en la resolución sobre la construcción del precio base, ello no significa que exista una oposición manifiesta al ordenamiento jurídico. La resolución indicó que el precio base se estableció tomando como referencia el precio FOB y el margen de dumping determinados durante la investigación, lo cual evidencia que la medida sí tuvo fundamento técnico dentro de la actuación administrativa.

Tampoco resulta suficiente la referencia a decisiones de la OMC para demostrar la ilegalidad del acto administrativo, pues los casos citados corresponden a situaciones particulares y no acreditan, por sí solos, que la metodología adoptada en la presente investigación sea incompatible con el Acuerdo Antidumping.

Así las cosas, no se encuentra demostrado que la Resolución 364 de 2025 hubiese impuesto a SUZANO un derecho antidumping superior al margen de dumping determinado en la investigación. Por el contrario, los argumentos del solicitante reflejan una discrepancia frente a la metodología técnica utilizada por la Autoridad Investigadora, lo cual no constituye una causal suficiente para la revocación directa del acto administrativo.

6. CONCLUSIONES RESPECTO A LAS SOLICITUDES DE REVOCATORIA DIRECTA

Al hacer el estudio de la información presentada por parte de SYLVAMO y SUZANO, esta Dirección de Comercio Exterior verificó que:

- La revocatoria directa no constituye una instancia adicional para controvertir la valoración probatoria o económica realizada por la Autoridad Investigadora dentro de un procedimiento especial reglado.
- Los argumentos expuestos por el solicitante se dirigen a cuestionar la apreciación técnica del daño y del dumping, materias que corresponden al control judicial del acto administrativo que no generan ilegalidad manifiesta ni daño antijurídico directo en los términos del artículo 93 del CPACA.
- En particular, no se evidencia que la Resolución 364 de 2025 sea manifiestamente contraria a la Constitución o a la ley, ni que resulte contraria al interés público o social.
- Por el contrario, el acto administrativo objeto de la solicitud se fundamenta en el análisis técnico y jurídico realizado en el marco de la investigación antidumping adelantada conforme a las disposiciones del Decreto 1794 de 2020 y a los compromisos internacionales asumidos por Colombia en materia de defensa comercial.
- De conformidad con el análisis efectuado, esta autoridad concluye que los argumentos expuestos por los solicitantes no permiten establecer la configuración de alguna de las causales de revocatoria directa previstas en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011.
- En consecuencia, al no acreditarse la oposición evidente de la Resolución al ordenamiento jurídico ni la afectación al interés general o social, la revocatoria directa resulta improcedente.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo 1. No revocar la Resolución 364 del 30 de diciembre de 2025, publicada en el Diario Oficial 53.354 del 31 de diciembre de 2025.

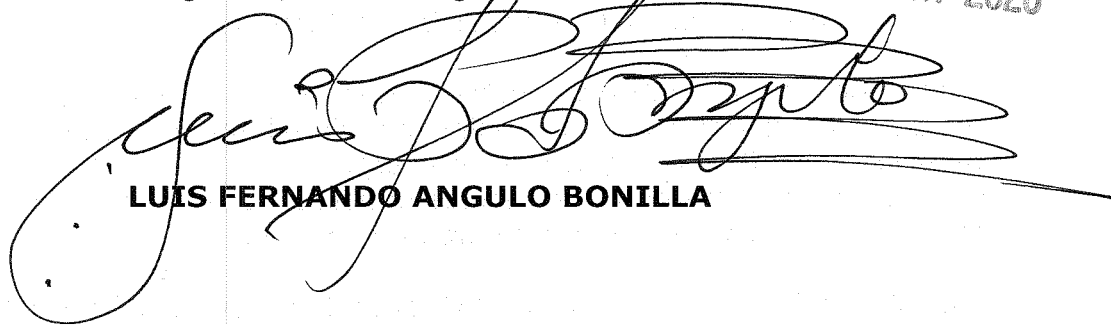
Artículo 2. Comunicar la presente resolución a Sylvamo do Brasil LTDA, Sylvamo Export LTDA y Suzano S.A.

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

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

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

03 JUN. 2026



LUIS FERNANDO ANGULO BONILLA

Proyectó: Grupo de Dumping y Subvenciones
Subdirección de Prácticas Comerciales

Revisó: Nubia López Morales
Subdirectora de Prácticas Comerciales

Revisó: Lucian Luciano Chaparro Barrera
Subdirección de Prácticas Comerciales

Revisó: Carlos Andrés Camacho Nieto
Subdirección de Prácticas Comerciales

Aprobó: Luis Fernando Angulo Bonilla
Director de Comercio exterior