

RESOLUCIÓN NÚMERO 342 DE 19 NOV. 2024

“Por la cual se adopta la determinación preliminar dentro de la investigación iniciada mediante la Resolución 272 del 16 de septiembre de 2024”

EL DIRECTOR DE COMERCIO EXTERIOR

En ejercicio de sus facultades legales, en especial de 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, y el Decreto 1794 de 2020, que adicionó el Capítulo 7 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, y

CONSIDERANDO:

Que mediante Resolución 272 del 16 de septiembre de 2024, publicada en el Diario Oficial 52.883 del 18 de septiembre de 2024, la Dirección de Comercio Exterior dispuso el inicio de una investigación para determinar la existencia, grado y efectos en la rama de producción nacional de un supuesto dumping en las importaciones de espejos sin enmarcar de plata o aluminio, clasificados por la subpartida arancelaria 7009.91.00.00 (en adelante, *espejos sin enmarcar*), originarias de la República Popular China (en adelante, China).

Que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.2.3.7.6.7 del Decreto 1794 de 2020, se informó de la apertura de la investigación y se enviaron comunicaciones a los importadores, exportadores y productores extranjeros conocidos, así como al representante diplomático de China en Colombia, para su conocimiento y divulgación.

Que en cumplimiento del citado artículo del Decreto 1794 de 2020 y del artículo 3 de la Resolución 272 de 2024, el 18 de septiembre de 2024 se convocó a las partes interesadas en la investigación para que para que expresaran su opinión debidamente sustentada, presentaran la respuesta a los cuestionarios remitidos y aportaran o solicitaran ante la Subdirección de Prácticas Comerciales de la Dirección de Comercio Exterior (en adelante, Autoridad Investigadora) las pruebas y documentos que consideraran pertinentes.

Que los documentos y pruebas que se tuvieron en cuenta para las etapas de apertura y determinación preliminar de la investigación administrativa reposan en el expediente D-215-67-134.

Que la determinación preliminar se fundamenta en las consideraciones que se presentan a continuación:

1. Fundamentos de la apertura de la investigación

La información aportada por **ESPEJOS S.A.S.**, (en adelante, la peticionaria), valorada de conformidad con el rigor propio de la etapa inicial de la actuación, evidenció la existencia de indicios de la práctica de dumping, de una situación de daño en la rama de producción nacional y de un nexo de causalidad entre los dos elementos.

En relación con la práctica de dumping, la Autoridad Investigadora, con base en la información aportada, concluyó que las importaciones de *espejos sin enmarcar* objeto de investigación se habrían realizado en condiciones de dumping,

específicamente en un margen absoluto de 0,40 USD/kilogramo, equivalente a un margen relativo de 108,11% con respecto al precio de exportación.

Frente a la existencia de elementos que constituyen un daño para la rama de producción nacional, la Autoridad Investigadora, con fundamento en la información aportada por la peticionaria, resaltó los siguientes aspectos:

En primer lugar, que si bien las importaciones de *espejos sin enmarcar* originarias de China descendieron en un 6,01% en la comparación del periodo crítico frente el periodo referente, China fue el principal origen de las importaciones y logró posicionarse como el único proveedor durante 2023 y el primer semestre de 2024. Adicionalmente, las importaciones originarias de China incrementaron su participación 1,67 puntos porcentuales, pues pasaron de 98,33% en el periodo referente al 100% en el periodo crítico. En relación con el consumo nacional aparente, al comparar el periodo crítico con el periodo referente se encontró que las importaciones investigadas habrían ganado 5,55 puntos porcentuales de mercado, mientras que la rama de producción nacional habría perdido participación.

En segundo lugar, que los precios de los *espejos sin enmarcar* importados desde China durante el periodo analizado fueron los más bajos del mercado de importados y, además, que presentaron un descenso de 6,97% (pasaron de USD 0,42/kg en el promedio del periodo referente a USD 0,39/kg en el promedio del periodo crítico).

En tercer lugar, que habría existido un desempeño negativo de los principales indicadores económicos y financieros de la rama de producción nacional del producto objeto de investigación. En particular ese resultado se evidenció en volumen de producción, volumen de ventas nacionales, la participación de las importaciones investigadas con respecto al volumen de producción, uso de la capacidad instalada, productividad, precio real implícito, participación de las ventas de la peticionaria con respecto al consumo nacional aparente, participación de las importaciones investigadas con respecto al consumo nacional aparente, margen de utilidad bruta, margen de utilidad operacional, ingresos por ventas netas, utilidad bruta y utilidad operacional.

Finalmente, la Autoridad Investigadora consideró que habrían indicios de un nexo de causalidad entre las importaciones investigadas y la situación de la rama de producción nacional. Al respecto, analizó otras posibles causas de daño y no encontró evidencia de que alguna otra circunstancia hubiera generado la situación referida.

2. Argumentos de oposición formulados **DIVIDRIOS S.A.S.**

La sociedad importadora **DIVIDRIOS S.A.S.**, mediante comunicación 1-2024-041754 del 5 de noviembre de 2024, se opuso a la pretensión de la peticionaria por las siguientes razones:

En primer lugar, argumentó que la medida es improcedente porque no existe una tendencia constante o sostenible de las importaciones que pudiera perjudicar al productor nacional. En este sentido, resaltó que entre el segundo semestre de 2021 y el primero de 2022 se presentó una disminución significativa del 66.73% de las importaciones investigadas, lo que demostraría que dichas importaciones no estarían desplazando al producto nacional de manera constante.

En segundo lugar, alegó que no se cumplió el requisito de similitud porque los *espejos sin enmarcar* de aluminio importados y los *espejos sin enmarcar* de plata producidos en Colombia son diferentes. Los espejos con recubrimiento de plata ofrecen una reflexión de alta claridad, mejor nitidez y una mayor resistencia al desgaste y a la oxidación. Los espejos de aluminio tienen un recubrimiento que no iguala la calidad óptica de los espejos de plata, son más susceptibles a la oxidación y presentan una menor duración en ambientes húmedos, por lo que su uso es adecuado para aplicaciones domésticas o comerciales de bajo tráfico en las que no se exige alta durabilidad. En consecuencia, los productos serían diferentes en aspectos técnicos, de calidad, costo y mercado objetivo.

En tercer lugar, resaltó que se generarían consecuencias perjudiciales para el mercado si se imponen derechos antidumping en este caso. En particular, se afectaría negativamente y de manera significativa a sectores como la construcción, la fabricación de muebles y el comercio, que dependen de insumos asequibles para mantenerse competitivos y rentables.

3. Fundamentos de la determinación preliminar

La imposición de una medida preliminar de defensa comercial en un asunto como el que ahora se analiza exige que esté establecida (i) la representatividad de la peticionaria y (ii) la similitud entre el producto que elabora y el importado. Adicionalmente, debe existir prueba suficiente de (iii) la existencia de la práctica de dumping, (iv) la existencia de un daño importante para la rama de producción nacional y (v) un nexo de causalidad entre los dos elementos. Si alguno de estos factores no se encuentra acreditado, no sería procedente la imposición de la medida.

Como se pasa a presentar, en este caso no es procedente la imposición de una medida preliminar de defensa comercial debido a dos consideraciones. En primer lugar, porque no está disponible información suficiente para concluir –con el rigor propio de esta etapa preliminar de la actuación– que existió la práctica de dumping analizada ni tampoco que se presentaron circunstancias constitutivas de un daño a la rama de producción nacional. En segundo lugar, porque, incluso si se considerara la información que se tuvo en cuenta para la apertura de la investigación, tendría que concluirse que la medida no es indispensable para impedir que se cause daño durante el transcurso de la actuación.

3.1. No está disponible información suficiente para acreditar la existencia de la práctica de dumping y del daño a la rama de producción nacional

Para establecer la existencia de la práctica de dumping y de las condiciones constitutivas del daño es indispensable determinar con suficiencia el volumen de las importaciones investigadas y las condiciones –particularmente de precio– en las que se realizaron. Esa información se requiere para poder concluir que el precio de exportación fue inferior al valor normal del producto en el mercado de origen, lo cual determina la configuración de la práctica de dumping. Además, la información se necesita para verificar que efectivamente existió un aumento significativo de las importaciones y una subvaloración significativa frente al producto similar de la rama de producción nacional, que son dos de los factores fundamentales para la configuración de un daño.

Ahora bien, este caso plantea un reto adicional para la tarea de establecer el volumen de las importaciones investigadas y las condiciones de precio en que se

realizaron: consiste en que la subpartida arancelaria en la que se clasifica el producto específico objeto de la investigación incluye también otros productos diferentes. Por lo tanto, es necesario identificar cuáles de los productos importados a través de la subpartida en cuestión corresponden al producto investigado, pues solo esas importaciones en particular deberán ser consideradas para realizar los exámenes que este caso exige. En efecto, si se incluyeran todos los productos clasificados en la subpartida relevante –que abarca otros adicionales al que es materia de investigación– se estarían incrementando artificialmente los volúmenes de importación y se podrían distorsionar los análisis de precios.

Para acreditar la circunstancia referida, a continuación se precisará el producto investigado, el contenido específico de la subpartida en la que está clasificado y, finalmente, las razones por las que la información disponible es insuficiente para hacer la discriminación que este caso requiere.

a. El producto investigado

Para determinar el producto investigado en este caso debe considerarse la solicitud formulada por la peticionaria, lo definido en la resolución mediante la cual se inició la investigación y los elementos de prueba empleados para adoptar esa decisión.

Con ese fundamento, está claro que el producto objeto de investigación es el espejo sin enmarcar recubierto con plata o aluminio de espesores de 2, 3, 4, 5 y 6 milímetros (mm), clasificado bajo la subpartida arancelaria 7009.91.00.00, originario de China. El producto nacional similar, entonces, es el espejo sin enmarcar recubierto con plata de 2, 3, 4, 5 y 6 mm de espesor fabricado por la peticionaria, que está clasificado bajo la misma subpartida arancelaria del importado. Ahora bien, teniendo en cuenta que –como lo indicó la peticionaria– la subpartida en cuestión incluye productos diferentes al que interesa en esta investigación, fue necesario precisar los usos específicos que se aplican al producto investigado y al similar. Esos usos, de conformidad con la información contenida en la solicitud, son los siguientes: marqueterías, muebles, neceseres, instalaciones de obra y por ventaneros, vidrieros, transformadores, construcción y decoración. Se usan en paredes, apartamentos, almacenes, gimnasios, centros comerciales y exhibidores, entre otros.

b. El contenido de la subpartida arancelaria en la que está clasificado el producto investigado

De conformidad con la descripción del arancel de aduanas nacional, la subpartida arancelaria 7009.91.00.00, que tiene un carácter residual, incluye espejos de vidrio sin enmarcar. Esto implica que en esa subpartida se incluyen un conjunto de espejos sin enmarcar que pueden ser diferentes al producto investigado.

La conclusión anterior fue resaltada por la peticionaria al formular la solicitud con la que se promovió esta investigación precisamente con el propósito de resaltar la necesidad de discriminar los productos contenidos en la subpartida arancelaria analizada. La peticionaria precisó lo siguiente:

“Por lo anterior, es preciso indicar que el Producto Considerado en la presente investigación, son los Espejos sin Enmarcar, clasificados bajo la sub-partida 7009.91.00.000. Esto considerando que bajo esta subpartida se importan productos que no hacen parte de la presente investigación, como es el caso de: los espejos procesados, de bolsillo,

con cajas de luz, vidrios reflectivos, decorativos, entre otros, por lo cual es importante tenerlos presentes para efectos de excluirlos en el cálculo del dumping. Por conocimiento de la industria es posible identificar los espejos objeto de estudio dado que usualmente los contenedores de este producto pesan entre 25-27 toneladas, lo cual no ocurre para los demás productos excluidos que se importan bajo la misma subpartida 7009.91.00.00”.

En consecuencia, no cabe duda de que en este caso es necesario identificar cuáles de los productos importados a través de la subpartida en cuestión corresponden al producto investigado. Se insiste, si se incluyeran todos los productos clasificados en la subpartida relevante se estarían incrementando artificialmente los volúmenes de importación y se podrían distorsionar los análisis de precios. Este defecto metodológico afectaría la validez de las conclusiones sobre la existencia de la práctica de dumping y del daño a la rama de producción nacional.

c. La información disponible en este estado de la investigación es insuficiente

La Autoridad Investigadora solicitó a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (en adelante, **DIAN**) la base de datos de las declaraciones de importación de *espejos sin enmarcar* clasificados bajo la subpartida arancelaria 7009.91.00.00. Esta solicitud la formuló mediante las comunicaciones (i) 2-2024-026341 del 24 de septiembre de 2024 y (ii) 2-2024-028953 del 22 de octubre de 2024. Así mismo, con ese propósito remitió los correos electrónicos de 9 de octubre y 13 de noviembre de 2024.

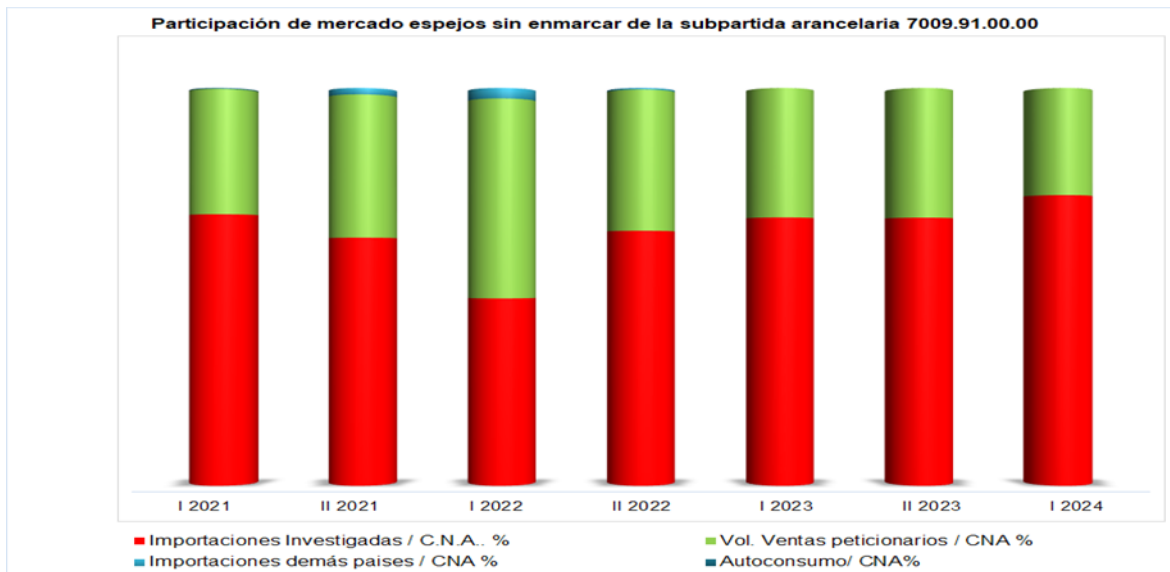
Aunque la **DIAN** suministró parcialmente la información requerida. De un lado, no remitió la información sobre la totalidad de las declaraciones de importación que se tramitaron durante el periodo investigado. Del otro, es importante resaltar que no incluyó de forma completa la descripción de la casilla 91 de las declaraciones de importación, que corresponde a la descripción de la mercancía. Esta información, por supuesto, es indispensable para identificar cuáles de los productos importados a través de la subpartida en cuestión corresponden al producto investigado. En consecuencia, la información disponible hasta este punto de la actuación es insuficiente para establecer conclusiones en relación con la existencia de la práctica de dumping y los factores que determinan la configuración de un daño a la rama de producción nacional.

3.2. La información considerada en la apertura de la investigación sugiere que la medida preliminar no es indispensable en este caso

Si, en gracia de discusión, se empleara en el análisis la información disponible hasta este punto de la actuación, se tendría que concluir que la medida preliminar no es indispensable para impedir que se cause daño durante el transcurso de la actuación y, por lo tanto, que la peticionaria está en condiciones de esperar el breve lapso que resta para la adopción de una decisión definitiva en este caso.

La conclusión expuesta se sustenta, entre otros, en dos aspectos. En primer lugar, la información aportada sobre las importaciones de productos contenidos en la subpartida 7009.91.00.00 –que tendría que considerarse de manera agregada en este ejercicio hipotético– evidenciaría un descenso en esas operaciones. En efecto, la comparación entre el periodo de referencia (2021-I a 2023-I) y el periodo crítico (2023-II a 2024-I) acreditaría que las importaciones de los productos contenidos en la subpartida en cuestión originarias de China

habrían descendido en un 6,52%. En segundo lugar, no habría existido un cambio drástico en el porcentaje de la demanda de *vidrios sin enmarcar* atendido por la peticionaria desde el segundo semestre de 2022, incluso después de que –según la hipótesis de la solicitud de investigación– se estaría presentando una práctica de dumping durante todo ese periodo. Esta conclusión se aprecia claramente en la siguiente gráfica:



Estas circunstancias evidenciarían –incluso empleando la información referida– que la imposición de una medida preliminar en este caso no sería procedente para precaver la causación de un daño a la rama de producción nacional de proporciones considerables. En consecuencia, tendría que concluirse que la peticionaria estaría en condiciones para esperar el breve lapso que, de conformidad con la normativa aplicable, resta para culminar el trámite de esta actuación.

4. Conclusión

La información disponible hasta este punto de la actuación administrativa no permite realizar un examen objetivo del volumen de las importaciones objeto del supuesto dumping y del efecto que habrían generado en los precios de productos similares en el mercado nacional. En consecuencia, no es posible afirmar –con el rigor propio de esta etapa preliminar, por supuesto– si existe la práctica de dumping ni las condiciones que determinarían la configuración de un daño a la rama de producción nacional. Adicionalmente, incluso si se empleara la información considerada al iniciar la investigación, la conclusión sería que la medida preliminar sería improcedente en este caso.

Por lo anterior, la Autoridad Investigadora considera procedente continuar con la investigación sin imposición de derechos antidumping provisionales.

En mérito de lo expuesto, la Dirección de Comercio Exterior

RESUELVE

Artículo 1º. Continuar con la investigación iniciada mediante la Resolución 272 del 16 de septiembre de 2024 a las importaciones de espejos sin enmarcar de plata o aluminio, clasificadas por la subpartida arancelaria 7009.91.00.00,

originarias de la República Popular China.

Artículo 2º. No imponer derechos antidumping provisionales a las importaciones de espejos sin enmarcar de plata o aluminio, clasificadas por la subpartida arancelaria 7009.91.00.00, originarias de la República Popular China.

Artículo 3º. Comunicar la presente resolución a la embajada de la República Popular China en Colombia, al productor nacional peticionario, a los exportadores y productores extranjeros y a los importadores que actúan como partes intervinientes en la investigación, de conformidad con lo establecido en el Decreto 1794 de 2020.

Artículo 4º. Contra la presente resolución no procede recurso alguno por ser un acto administrativo de carácter general, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.3.7.1.4 del Decreto 1794 de 2020, en concordancia con el artículo 75 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 5º. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los 19 NOV. 2024



FRANCISCO MELO RODRÍGUEZ

**Proyectó: Pedro Donato Jiménez
Nelly Alvarado, Anwarelmufy Cárdenas,
Gladys González**
Grupo Dumping y Subvenciones
Subdirección de Prácticas Comerciales
Dirección de Comercio Exterior

Revisó: Luciano Chaparro
Coordinador Grupo Dumping y Subvenciones
Subdirección de Prácticas Comerciales
Dirección de Comercio Exterior

Revisó: Diana M. Pinzón S.
Asesor Dirección de Comercio Exterior

Aprobó: Francisco Melo Rodríguez
Director de Comercio Exterior