

## **LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO IMPONE MULTAS POR MÁS DE MIL MILLONES DE PESOS A EMPRESAS LECHERAS DEL PAÍS**

**Bogotá D.C., 29 de octubre de 2024.** La Superintendencia de Industria y Comercio, a través de la Dirección de Investigaciones de la Delegatura para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal, ha impuesto, en primera instancia, sanciones por valor total de \$1.117.878.080 COP, a doce (12) empresas del sector lácteo por incumplir con las normativas del sistema de pago de leche cruda a los productores.

Dentro de las empresas sancionadas se encuentran, Låktoland S.A.S., Productos Lácteos Colfrance CPS en C., Alpina Productos Alimenticios S.A.S. BIC, Freskaleche S.A.S., Gloria Colombia S.A.S., Cooperativa Colanta, Nestlé de Colombia S.A., Productos Naturales de la Sabana S.A.S. Bic (Alquería), Cooperativa de Productores de leche de la Costa Atlántica Ltda. (Coolechera), Alimentos del Valle S.A., Central Lechera de Manizales S.A. BIC, Lactalis Colombia S.A.S.

En las investigaciones adelantadas, la Dirección de Investigaciones evidenció el incumplimiento en la liquidación del pago del litro de leche cruda adquirida, y el no ajuste a los parámetros emitidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Uno de los principales incumplimientos detectados está relacionado con la omisión en la correcta liquidación de los costos asociados al transporte y acopio de la leche cruda, como consecuencia de la falta de identificación de los vehículos utilizados en el transporte y la no indicación de la distancia recorrida.

Para la Superintendencia es importante destacar que el precio regulado recompensa distintas variables en la producción de leche cruda, como las buenas prácticas ganaderas, la garantía de calidad de la leche tanto de manera composicional como higiénica, la vacunación del ganado, entre otros factores no solo económicos, sino también sanitarios y alimentarios.

Así, este tipo de irregularidades afecta la transparencia en el mercado y genera distorsiones en la fijación del precio de la leche cruda, perjudicando tanto a los productores como al sistema de comercialización de productos lácteos en general. La Superintendencia destaca que la entrega de esta información es esencial para garantizar que el precio pagado al productor sea justo y conforme a los parámetros establecidos por la normativa vigente.

Las empresas sancionadas tienen derecho a interponer los recursos de reposición y apelación contra los actos administrativos sancionatorios.

Bogotá D.C., 18 de noviembre de 2024

Doctora  
**DIANA MARCELA PINZÓN SIERRA**  
**SUBDIRECTORA DE PRÁCTICAS COMERCIALES (E)**  
MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO  
Calle 28 No. 13ª – 15 Piso 16  
[info@mincit.gov.co](mailto:info@mincit.gov.co)

**ASUNTO:** Aporte de información – Investigación de carácter administrativo con el objeto de determinar la existencia, cuantía y efectos en la rama de la producción nacional, de supuestas subvenciones en las importaciones de leche en polvo originarias de los Estados Unidos de América.

**EXPEDIENTE:** Sv-249-02-2

**JOSÉ FRANCISCO MAFLA**, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Bogotá D.C., identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.948.242 y portador de la tarjeta profesional No. 111.478 del C.S. de la J., calidad de **APODERADO ESPECIAL** de **U.S DAIRY EXPORT COUNCIL** ("**USDEC**"), tal como consta en el expediente, con base en el artículo 2.2.3.9.6.11, aporto el presente escrito y las pruebas documentales relacionadas.

## **I. PRESUPUESTOS PROCESALES**

---

### **1.1. Término**

Mediante Resolución 301 del 17 de octubre de 2024, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ("**MINCIT**") extendió el término del periodo de práctica de pruebas hasta el 18 de noviembre de 2024.

En consecuencia, como se esta aportando información para que sea tenida en cuenta como prueba en marco de la investigación de la referencia, los documentos adjuntos son presentados dentro del término legal.

### **1.2. Competencia**

De acuerdo con el artículo 2.2.3.9.6.14 del Decreto 653 de 2022, la Subdirección de Prácticas Comerciales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo es la competente para conocer de este documento.

## **II. PRUEBAS SOLICITADAS**

---

### **2.1. Evidencia de sanciones impuestas a empresas del sector lácteo**

El 29 de octubre de 2024, la Dirección de Investigaciones de la Delegatura para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal de la Superintendencia de Industria y Comercio ("**SIC**") sancionó a doce (12) empresas del sector lácteo, por incumplir con las normativas del sistema de pago de leche cruda a los productores establecido por la Resolución 017 de 2012 (ver **Anexo 1**).

Las empresas que fueron sancionadas son:

1. Låktoland S.A.S.
2. Productos Lácteos Colfrance CPS en C.
3. Alpina Productos Alimenticios S.A.S.

INVESTIGACIÓN INICIADA DE OFICIO POR PRESUNTAS SUBVENCIONES A LA LECHE EN POLVO PROVENIENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CLASIFICADAS BAJO LAS SUBPARTIDAS ARANCELARIAS 0402.10.10.00, 0402.10.90.00, 0402.21.11.00, 0402.21.19.00, 0402.21.91.00, 0402.21.99.00, 0402.29.11.00, 0402.29.19.00, 0402.29.91.00 y 0402.29.99.00.

4. BIC, Freskaleche S.A.S.
5. Gloria Colombia S.A.S.
6. Cooperativa Colanta, Nestlé de Colombia S.A.
7. Productos Naturales de la Sabana S.A.S. Bic (Alquería)
8. Cooperativa de Productores de leche de la Costa Atlántica Ltda. (Coolechera)
9. Alimentos del Valle S.A.
10. Central Lechera de Manizales S.A.
11. BIC
12. Lactalis Colombia S.A.S.

La Resolución 017 de 2012 establece el sistema de pago de la leche cruda al proveedor, definiendo las metodologías y parámetros que los agentes económicos compradores deben seguir para determinar la liquidación del pago de la leche cruda a los productores.

De esta manera, la normativa estipula que la metodología para el “pago por calidad”, que se basa en la valoración de la calidad composicional (proteína, grasa y sólidos totales) y la calidad higiénica (recuento de unidades formadoras de colonias, UFC/ml). El análisis de estos componentes se utiliza para determinar el valor del litro de leche que se paga al proveedor. Adicionalmente, la Resolución 017 establece disposiciones con el descuento por costos de transporte:

**“Artículo 9. Costos de transporte.** Equivale al descuento que realiza el agente económico comprador al proveedor de leche por cada litro, teniendo en cuenta el tipo de vehículo y el rango de distancia planta - finca - planta, de acuerdo con la tabla que se encuentra establecida en el anexo metodológico de la presente Resolución.

*El incremento a los valores de la tabla de transporte se realizarán con periodicidad anual de acuerdo al IPC proyectado por el Banco de la República, no obstante, esta puede ser modificada cuando el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural lo estime necesario.”*

Adicionalmente, la citada resolución establece el formato para la liquidación y pago de la leche cruda:

**“Artículo 23. Formato para la liquidación y pago de la leche cruda.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural diseñará y establecerá un formato y un mecanismo mediante el cual el agente económico comprador de leche cruda deberá informar y liquidar los resultados de la calidad de la leche a cada uno de sus proveedores, este formato deberá ser firmado por el Revisor Fiscal (en caso de que el agente comprador cuente con laboratorio propio) o Jefe de Laboratorio, con el objeto de dar certeza y validez a los resultados, que dan lugar al posterior pago.”

En la investigación adelantada, la SIC evidenció el incumplimiento en la liquidación del pago del litro de leche cruda adquirida, y el no ajuste a los parámetros emitidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Uno de los principales incumplimientos detectados está relacionado con la omisión en la correcta liquidación de los costos asociados al transporte y acopio de la leche cruda, como consecuencia de la falta de identificación de los vehículos utilizados en el transporte y la no indicación de la distancia recorrida.

El dictamen de la SIC revela que los procesadores de leche han estado, de forma colaborativa o independiente, pagando a los productores precios inferiores al mínimo establecido, creando de esta manera un evidente daño a la rama de producción nacional.

La decisión tomada por la SIC resulta conducente, pertinente y útil para este proceso toda vez que evidencia la existencia de factores internos que el MINCIT no consideró al momento de evaluar el daño a la producción nacional.

Las prácticas evidenciadas por la SIC afectan directamente la formación de precios y la rentabilidad de la producción nacional de lácteos. La normativa establece parámetros como la metodología de pago por calidad y los costos de transporte, esenciales para asegurar una retribución justa a los productores. El incumplimiento de estas disposiciones legales por parte de las empresas sancionadas demuestra que existen factores internos, distintos a las importaciones, que generan distorsiones en el mercado y afectan a la industria local.

La pertinencia de esta decisión radica en su conexión directa con el objeto de la investigación en curso. La violación de las normas de liquidación y pago de la leche cruda incide en la rentabilidad y viabilidad del sector, evidenciando que las presiones sobre la industria local no provienen únicamente de las importaciones de leche en polvo, sino también de factores internos como el incumplimiento regulatorio. Esto sugiere que es fundamental considerar estos otros elementos para una evaluación exhaustiva del daño a la industria nacional.

Si bien el Ministerio sostiene que las importaciones subsidiadas son la causa principal del daño a la industria nacional, la evidencia de la SIC muestra que otros factores internos no contemplados también generan un impacto negativo en los precios y en la rentabilidad del sector.<sup>1</sup> La introducción de este elemento en el análisis demuestra que las consecuencias negativas para la industria no dependen exclusivamente de las importaciones, sino también de prácticas internas que distorsionan el mercado y perjudican a los productores locales. En consecuencia, esta evidencia permite una evaluación más integral del daño, ayudando al Ministerio a tomar decisiones basadas en una visión completa de la situación y a abordar efectivamente las causas subyacentes que afectan a la industria.

## 2.2. Volumen de importaciones

El Informe Técnico Preliminar publicado por el MINCIT señala que para que un producto se considere similar al investigado —en este caso, la leche en polvo importada desde Estados Unidos— deben cumplirse criterios relacionados con la naturaleza y los usos finales de dicho producto. El Ministerio establece que existen tres factores clave: en primer lugar, que los productos tengan las mismas propiedades y naturaleza; en segundo lugar, que compartan los mismos usos finales; y en tercer lugar, que existan elementos de juicio que permitan concluir que la disponibilidad de la leche en polvo importada de Estados Unidos, presuntamente subvencionada, podría generar un impacto perjudicial al desempeño de la producción de la leche líquida colombiana.<sup>2</sup>

Según el Informe Técnico Preliminar, la similitud en los usos finales del producto se evalúa desde dos perspectivas: la de los usuarios industriales y la de los consumidores finales. Desde la perspectiva industrial, el MINCIT sostiene que ciertos sectores de la industria láctea podrían utilizar indistintamente leche en polvo o leche líquida como insumo en sus procesos productivos. Al observar las importaciones de leche en polvo provenientes de Estados Unidos entre 2020 y 2023, el MINCIT identificó un total de importadores y los segmentó de acuerdo con su objeto social en diferentes categorías. Estas categorías incluyen a productores de productos lácteos, comercializadores de leche en polvo, productores de confitería, productores de alimentos y un conjunto de agentes pertenecientes a sectores como el farmacéutico o aeronáutico, así como importadores que actúan en nombre de terceros.

Al realizar este ejercicio de segmentación, el MINCIT ha indicado que existe evidencia para concluir que la sustitución de leche en polvo por leche líquida no es posible para todos los usuarios

<sup>1</sup> Informe Técnico Preliminar, sección 7.2

<sup>2</sup> Informe Técnico Preliminar, pag. 19



industriales. Sin embargo, el Informe Técnico Preliminar no especifica los sectores concretos que pueden (y que no pueden) realizar esta sustitución.

La precisión en la identificación de los sectores que pueden o no sustituir la leche en polvo por leche líquida es crucial, dado que la evaluación de la similitud de los productos impacta directamente en la determinación de un posible daño a la industria nacional. En este contexto, la determinación precisa de qué sectores pueden o no sustituir la leche en polvo por leche líquida es indispensable para que las partes interesadas puedan aportar pruebas, análisis y argumentos.

En vista de la importancia de esta información para una evaluación justa y objetiva, se solicita respetuosamente que el MINCIT proporcione información sobre el volumen de importaciones de leche en polvo desglosado por sector, identificando específicamente bajo cuáles sectores considera que la leche en polvo es un producto similar a la leche y en cuáles no.

### III. SOLICITUD DE PRACTICA DE PRUEBAS

---

- **Documentales:** Se tengan como pruebas las aportadas como anexos al presente documento:
  - Decisión de la Superintendencia de Industria y Comercio frente a multas a empresas lecheras.
- **Documentales:** Se solicitan las siguientes pruebas:
  - Información sobre el volumen de importaciones de leche en polvo desglosado por sector.

### IV. ANEXOS

---

**Anexo 1.** Decisión de la Superintendencia de Industria y Comercio frente a multas a empresas lecheras.

### V. NOTIFICACIONES

---

Cualquier notificación sobre el presente asunto la recibiré en el correo electrónico [jmafla@bu.com.co](mailto:jmafla@bu.com.co) y [gchadid@bu.com.co](mailto:gchadid@bu.com.co) o en la Calle 70 Bis No. 4 – 41 de la ciudad de Bogotá.

De la señora Subdirectora,



JOSÉ FRANCISCO MAFLA RUIZ  
C.C. No. 79.948.242  
T.P. No. 111.478 del C.S.J.

Cajicá, Diciembre 18 de 2024

Señores

**MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO**

**Subdirección De Prácticas Comerciales**

**Dra. Eloisa Fernandez De Deluque**

**Directora De Comercio Exterior**

**Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C**

**Correo Electrónico:** [dpinzons@mincit.gov.co](mailto:dpinzons@mincit.gov.co)  
[ccamacho@mincit.gov.co](mailto:ccamacho@mincit.gov.co)  
[info@mincit.gov.co](mailto:info@mincit.gov.co)

**Asunto: Respuesta solicitud de información - Visita 6 de diciembre de 2024**

Respetados:

CARLOS HERNANDO LOVERA OSPIINA, mayor de edad, identificado con Cédula de Ciudadanía número 79.443.324, en calidad de Representante Legal de la sociedad Productos Naturales de la Sabana S.A.S BIC, sociedad debidamente constituida, identificada con NIT 860.004.922-4, domiciliada en Cajicá Cundinamarca., por medio del presente, me permito dar respuesta a la solicitud de información según acta de visita del 6 de diciembre de 2024, considerando los siguientes:

#### **I. ANTECEDENTES**

1. Por medio de la resolución 192 del 3 de julio de 2024, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo apertura investigación de carácter administrativo con el objeto de determinar la existencia, cuantía y efectos en la rama de la producción nacional, por presuntas subvenciones en las importaciones de leche en polvo, originarias de los Estados Unidos de América.
2. Producto investigado: Leche en polvo clasificada bajo las subpartidas arancelarias 0402.10.10.00, 0402.10.90.00, 0402.21.11.00, 0402.21.19.00, 0402.21.91.00, 402.21.99.00, 0402.29.11.00, 0402.29.19.00, 0402.29.91.00 y 0402.29.99.00.
3. El período de Investigación se fijó entre el año 2020 y el año 2023.
4. El 8 de julio de 2024, mi representada fue notificada por medio del correo electrónico de la apertura de la investigación mencionada en el numeral anterior, otorgando el término de 30 días para devolver el cuestionario diligenciado, con sus respectivos soportes.
5. El 21 de agosto de 2024, Productos Naturales de la Sabana S.A.S BIC realizó contestación al requerimiento por medio de dos correos electrónicos enviados a la dirección de correo electrónico [info@mincit.gov.co](mailto:info@mincit.gov.co), [dpinzons@mincit.gov.co](mailto:dpinzons@mincit.gov.co), [ccamacho@mincit.gov.co](mailto:ccamacho@mincit.gov.co), según radicado 1-2024-031364 (Parte 1) y radicado 1-2024-031372 (Parte 2).
6. Por medio de la resolución 247 del 20 de agosto de 2024, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo prorrogó los términos hasta el 29 de agosto de 2024 para contestar cuestionarios y adoptar determinaciones preliminares dentro de la investigación de carácter administrativo iniciada mediante la resolución 192 del 3 de julio de 2024.



7. El 29 de agosto de 2024, mi representada obrando dentro del término otorgado para brindar respuesta, remitió aclaración respecto a su respuesta inicial, anexando así las traducciones de los documentos en otro idioma, de acuerdo con el radicado 1-2024-032820.
8. El 2 de septiembre de 2024, recibimos una nueva solicitud de información en el cual se nos otorgaba el término de 10 días hábiles para contestar, sin embargo, horas después recibimos un correo con aclaración donde informaban que el término ahora sería de 3 días hábiles.
9. El 10 de septiembre de 2024, mi representada obrando dentro del término otorgado para brindar respuesta, remitió respuesta a la solicitud de información del 2 de septiembre del 2024, de acuerdo con el radicado 1-2024-034674.
10. El 1 de noviembre de 2024, fuimos notificados de la resolución 322 del 28 de octubre de 2024, en la cual se decretan pruebas, específicamente para mi representada:
  - a. Declaración que se practicará el 8 de noviembre de 2024 a las 2:30 p.m
  - b. Visita de verificación que se practicará el 18 de noviembre de 2024 desde las 9:00 a.m.
11. El 5 de noviembre de 2024, Productos Naturales de la Sabana S.A.S BIC radicó Confirmación de recepción y solicitud de aclaración respecto a la diligencia que se practicará el 8 de noviembre de 2024 a las 2:30 p.m.
12. El 8 de noviembre de 2024, no recibimos aclaración correspondiente a las consultas realizadas el 5 de noviembre de 2024, ni tampoco contábamos con el link de acceso a la diligencia virtual, por lo que se solicitó aplazamiento de la diligencia decretada para el 8 de noviembre de 2024 a las 2:30 p.m.
13. El 13 de noviembre de 2024, recibimos correo electrónico por parte del funcionario Francisco Melo Rodriguez del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en la cual nos informa que por razones de agenda y orden administrativo no se podrá desarrollar la diligencia citada para el 18 de noviembre de 2024.
14. Que, el 19 de noviembre de 2024, se solicitó la programación de la declaración y de la visita de verificación decretadas en la resolución 322 del 28 de octubre de 2024.
15. El 20 de noviembre de 2024, Productos Naturales de la Sabana S.A.S BIC, fue notificada de la resolución 341 del 19 de noviembre de 2024, en la cual se fija nueva fecha para la práctica de pruebas, específicamente para mi representada:
  - a. Declaración que se practicará el 10 de diciembre de 2024 a las 2:30 p.m
16. El 29 de noviembre de 2024, Productos Naturales de la Sabana S.A.S BIC, fue notificada de la resolución 353 del 28 de noviembre de 2024, en la cual se fija nueva fecha para la práctica de pruebas, específicamente para mi representada:
  - a. Visita de verificación que se practicará el 6 de diciembre de 2024 desde las 10:00 a.m.
17. El 6 de diciembre de 2024, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo realizó la visita decretada en la la resolución 353 del 28 de noviembre de 2024, solicitando complementar información.

18. El 10 de diciembre de 2024, el United States Dairy Export Council (USDEC) y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo realizaron la práctica de la diligencia de declaración decretada en la resolución 341 del 19 de noviembre de 2024, solicitando complementar información.

Por lo anterior, nos permitimos brindar:

## II. CONTESTACIÓN - SOLICITUD DE INFORMACIÓN

De acuerdo con la solicitud de información, según acta de visita del 6 de diciembre de 2024, nos permitimos brindar respuesta a sus solicitudes, así:

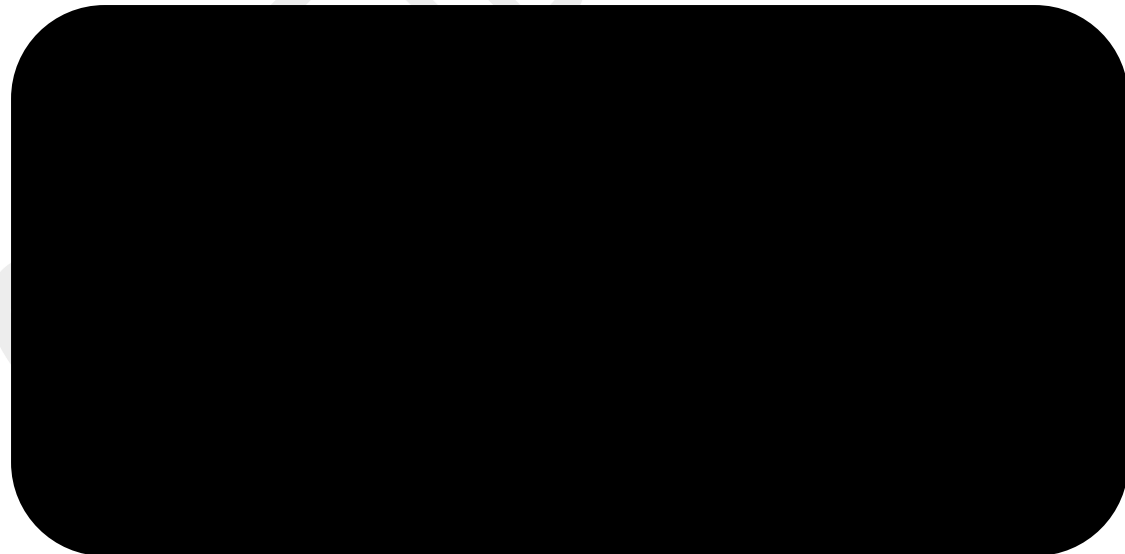
1. Suministrar ficha técnica de los productos verificados.

**Respuesta pública:** (Se adjunta como Anexo 1. ficha técnica del producto Leche Saborizada – Chocoleche; 2. Ficha técnica leche Sabor Original)

2. Suministrar los requisitos de la leche cruda para ser aceptada para ingresar a los procesos de la planta.

**Respuesta: Pública:** se solicita el cumplimiento de los requisitos estipulados en el Decreto 616 de 2006.

**Respuesta Confidencial:** Se aclara que la información que obra en esta consulta se relaciona directamente con la operación industrial de Productos Naturales de la Sabana S.AS BIC, por lo anterior, considerando la calidad de los datos no es posible generar un resumen con información pública, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2.2.3.9.6.21 del Decreto 653 de 2022 “Reserva de documentos confidenciales”.



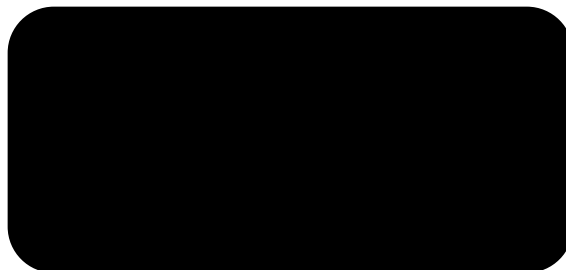
3. Suministrar información del volumen y precio de compra de leche cruda mensual, desde el año 2020 hasta 2023

**Respuesta:** Se brindó respuesta posteriormente a la solicitud de información del 6 de diciembre de 2024, considerando que en la declaración realizada el 10 de diciembre de 2024

fue solicitada esta misma consulta, en todo caso se aclara nuevamente que esta información se debe reportar al Ministerio de Agricultura de acuerdo con la resolución 17 de 2012.

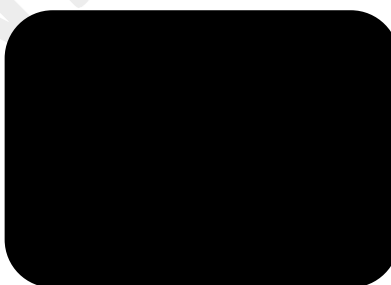
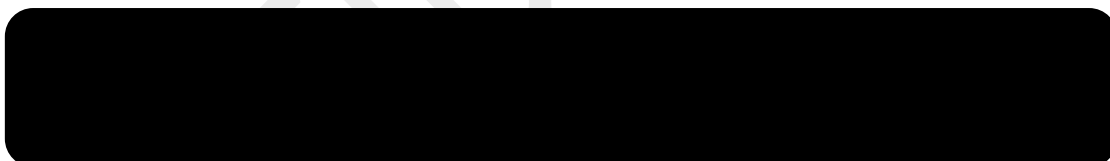
4. Valor de los costos de transportes que se descuentan al precio de compra de la leche cruda al ganadero, desde el año 2020 hasta 2023.

**Respuesta Confidencial:** Se aclara que la información que obra en esta consulta corresponde a información asociada a la operación industrial Productos Naturales de la Sabana S.AS BIC, por lo anterior, considerando la calidad de los datos no es posible generar un resumen con información pública, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2.2.3.9.6.21 del Decreto 653 de 2022 “Reserva de documentos confidenciales”.



5. Volumen de la leche líquida para autoconsumo, desde 2020 hasta 2023.

**Respuesta Confidencial:** Se aclara que la información que obra en esta consulta corresponde a volúmenes y capacidad directamente asociados a la operación industrial Productos Naturales de la Sabana S.AS BIC, por lo anterior, considerando la calidad de los datos no es posible generar un resumen con información pública, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2.2.3.9.6.21 del Decreto 653 de 2022 “Reserva de documentos confidenciales”.



6. Precio de venta y cantidad vendida de leche líquida vendidos desde el año 2020 hasta 2023:

**Respuesta pública:** Se brinda respuesta de la solicitud de información del precio de venta y cantidad vendida de leche líquida (En cualquier presentación o referencia), desde el 2020 hasta el 2023.

**Respuesta Confidencial:** Se aclara que la información que obra en esta consulta corresponde a volúmenes y capacidad directamente ligados a la operación industrial Productos Naturales

de la Sabana S.A.S BIC, por lo anterior, considerando la calidad de los datos no es posible generar un resumen con información pública, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2.2.3.9.6.21 del Decreto 653 de 2022 “Reserva de documentos confidenciales”.



### III. ANEXOS

- 1) Ficha Técnica Leche Sabor Original
- 2) Ficha técnica Chocoleche

### IV. NOTIFICACIONES

Productos Naturales de la Sabana S.A.S BIC recibe notificaciones en el Kilómetro 5 vía Cajicá Tabio, así como en la dirección de Correo Electrónico [productosnaturalesdelasabana@alqueria.com.co](mailto:productosnaturalesdelasabana@alqueria.com.co).

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Carlos Hernando'.

CARLOS HERNANDO LOVERA OSPAÑA  
C.C: 79.443.324  
Representante Legal  
PRODUCTOS NATURALES DE LA SABANA S.A.S BIC

# LECHE

## SABOR ORIGINAL



|                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>DENOMINACIÓN</b>                                                             | Leche Ultra Alta Temperatura UAT (UHT) Semidescremada Larga vida                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>MARCA</b>                                                                    | Alquería                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>DESCRIPCIÓN</b>                                                              | <p>La leche semidescremada Alquería es una leche proveniente de hatos que cumplen con estrictos controles de calidad, a la cual se le ha retirado parcialmente el contenido de grasa. La leche es sometida a un proceso térmico de flujo continuo, que consiste en llevar el producto a una temperatura entre 135 y 150 °C en tiempos entre 2 y 10 segundos, de tal forma que se compruebe la destrucción eficaz de las esporas bacterianas resistentes al calor, sin alterar de manera esencial ni su valor nutritivo ni sus características fisicoquímicas y organolépticas. Finalmente, la leche es envasada asépticamente en un envase con barreras a la luz y al oxígeno, que mantiene el producto en óptimas condiciones durante su vida útil.</p> <p>No necesita hervirse y puede consumirse directamente del empaque.</p> |
| <b>GRUPO POBLACIONAL</b><br><i>(población a la que va dirigido el alimento)</i> | Es un producto dirigido a niños mayores de 4 años y adultos. Excepto personas intolerantes a la lactosa.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>INGREDIENTES</b>                                                             | <b>Leche</b> semidescremada y estabilizantes (polifosfatos de sodio y/o potasio). Puede contener gluten, soya y nueces de árboles.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>VIDA ÚTIL</b>                                                                | 75 días en plantas de producción de Productos Naturales de la sabana: Cajicá, Medellín y Palmira; a partir de la fecha de fabricación.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>REGISTRO SANITARIO</b>                                                       | RSA-006501-2018                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

|                                        |                                                                                                                                                                                                                     |                                                          |                                                                         |
|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| <b>FABRICANTE</b>                      | <b>Fabricado por:</b> Productos Naturales de la Sabana S.A.S. BIC.<br>Km 5 vía Cajicá – Tabio, Cundinamarca.<br><b>Para:</b> Productos Naturales de la Sabana S.A.S. BIC. Km 5 vía<br>Cajicá – Tabio, Cundinamarca. |                                                          |                                                                         |
| <b>CARACTERÍSTICAS FÍSICOQUÍMICAS</b>  | <b>PARÁMETRO</b>                                                                                                                                                                                                    |                                                          | <b>REFERENCIA</b>                                                       |
|                                        | Acidez                                                                                                                                                                                                              | %m/v A. Láctico                                          | 0,13 – 0,15                                                             |
|                                        | Densidad                                                                                                                                                                                                            | g/mL                                                     | 1,0308 – 1,0335                                                         |
|                                        | Grasa                                                                                                                                                                                                               | %m/v                                                     | 1,8 – 2,0                                                               |
|                                        | Crioscopía                                                                                                                                                                                                          | °C                                                       | Máx. -0,5100                                                            |
| <b>CARACTERÍSTICAS MICROBIOLÓGICAS</b> | <b>PARÁMETRO</b>                                                                                                                                                                                                    |                                                          | <b>REFERENCIA</b>                                                       |
|                                        | Prueba de esterilidad comercial                                                                                                                                                                                     |                                                          | Ausencia de microorganismos Aerobios Mesófilos                          |
| <b>CARACTERÍSTICAS FÍSICAS</b>         | Ausencia de cuerpos extraños de tipo sanitario (cabellos, vidrio, plástico y todo contaminante mayor de 7 mm que pueda causar daño al consumidor).                                                                  |                                                          |                                                                         |
| <b>CARACTERÍSTICAS DEL EMPAQUE</b>     | <b>Bolsa:</b> Coextrusión multicapa laminada de polietileno, resinas de alta barrera al oxígeno (EVOH) y pigmentos aprobados.<br><b>Multiempaque:</b> Mezcla de polietilenos de baja densidad                       |                                                          |                                                                         |
| <b>CODIFICACIÓN LOTE/VENCE</b>         | 2<br><small>Código Planta</small>                                                                                                                                                                                   | VEN/L 04 ABR 2021<br><small>Fecha de vencimiento</small> | 1B 14:28<br><small>Grupo de producción/ operario o cabezal Hora</small> |
| <b>INFORMACIÓN NUTRICIONAL</b>         |                                                                                                                                                                                                                     |                                                          |                                                                         |



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <table><tr><th colspan="3">Información Nutricional</th></tr><tr><td colspan="3">Tamaño de porción: 1 Vaso (200 mL)</td></tr><tr><td colspan="3">Número de porciones por envase: Ver tabla 1</td></tr><tr><td>Calorías (kcal)</td><td>Por 100 mL</td><td>Por porción</td></tr><tr><td></td><td>49</td><td>97</td></tr><tr><td>Grasa total</td><td>1.9 g</td><td>3.7 g</td></tr><tr><td>Grasa saturada</td><td>1.1 g</td><td>2.2 g</td></tr><tr><td>Grasa trans</td><td>0 mg</td><td>0 mg</td></tr><tr><td>Carbohidratos totales</td><td>4.7 g</td><td>9.3 g</td></tr><tr><td>Fibra dietaria</td><td>0 g</td><td>0 g</td></tr><tr><td>Azúcares totales</td><td>4.6 g</td><td>9.1 g</td></tr><tr><td>Azúcares añadidos</td><td>0 g</td><td>0 g</td></tr><tr><td>Proteína</td><td>3.3 g</td><td>6.7 g</td></tr><tr><td>Sodio</td><td>60 mg</td><td>120 mg</td></tr><tr><td>Vitamina A</td><td>14 µg ER</td><td>29 µg ER</td></tr><tr><td>Vitamina D</td><td>0.16 µg</td><td>0.32 µg</td></tr><tr><td>Hierro</td><td>0 mg</td><td>0 mg</td></tr><tr><td>Calcio</td><td>108 mg</td><td>215 mg</td></tr><tr><td>Zinc</td><td>0.27 mg</td><td>0.55 mg</td></tr></table> |            |                         | Información Nutricional |        |   | Tamaño de porción: 1 Vaso (200 mL) |   |         | Número de porciones por envase: Ver tabla 1 |         |          | Calorías (kcal) | Por 100 mL | Por porción |          | 49 | 97 | Grasa total | 1.9 g | 3.7 g | Grasa saturada | 1.1 g | 2.2 g | Grasa trans | 0 mg | 0 mg | Carbohidratos totales | 4.7 g | 9.3 g | Fibra dietaria | 0 g | 0 g | Azúcares totales | 4.6 g | 9.1 g | Azúcares añadidos | 0 g | 0 g | Proteína | 3.3 g | 6.7 g | Sodio | 60 mg | 120 mg | Vitamina A | 14 µg ER | 29 µg ER | Vitamina D | 0.16 µg | 0.32 µg | Hierro | 0 mg | 0 mg | Calcio | 108 mg | 215 mg | Zinc | 0.27 mg | 0.55 mg |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-------------------------|-------------------------|--------|---|------------------------------------|---|---------|---------------------------------------------|---------|----------|-----------------|------------|-------------|----------|----|----|-------------|-------|-------|----------------|-------|-------|-------------|------|------|-----------------------|-------|-------|----------------|-----|-----|------------------|-------|-------|-------------------|-----|-----|----------|-------|-------|-------|-------|--------|------------|----------|----------|------------|---------|---------|--------|------|------|--------|--------|--------|------|---------|---------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Información Nutricional                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |            |                         |                         |        |   |                                    |   |         |                                             |         |          |                 |            |             |          |    |    |             |       |       |                |       |       |             |      |      |                       |       |       |                |     |     |                  |       |       |                   |     |     |          |       |       |       |       |        |            |          |          |            |         |         |        |      |      |        |        |        |      |         |         |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Tamaño de porción: 1 Vaso (200 mL)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |            |                         |                         |        |   |                                    |   |         |                                             |         |          |                 |            |             |          |    |    |             |       |       |                |       |       |             |      |      |                       |       |       |                |     |     |                  |       |       |                   |     |     |          |       |       |       |       |        |            |          |          |            |         |         |        |      |      |        |        |        |      |         |         |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Número de porciones por envase: Ver tabla 1                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |            |                         |                         |        |   |                                    |   |         |                                             |         |          |                 |            |             |          |    |    |             |       |       |                |       |       |             |      |      |                       |       |       |                |     |     |                  |       |       |                   |     |     |          |       |       |       |       |        |            |          |          |            |         |         |        |      |      |        |        |        |      |         |         |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Calorías (kcal)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Por 100 mL | Por porción             |                         |        |   |                                    |   |         |                                             |         |          |                 |            |             |          |    |    |             |       |       |                |       |       |             |      |      |                       |       |       |                |     |     |                  |       |       |                   |     |     |          |       |       |       |       |        |            |          |          |            |         |         |        |      |      |        |        |        |      |         |         |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 49         | 97                      |                         |        |   |                                    |   |         |                                             |         |          |                 |            |             |          |    |    |             |       |       |                |       |       |             |      |      |                       |       |       |                |     |     |                  |       |       |                   |     |     |          |       |       |       |       |        |            |          |          |            |         |         |        |      |      |        |        |        |      |         |         |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Grasa total                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 1.9 g      | 3.7 g                   |                         |        |   |                                    |   |         |                                             |         |          |                 |            |             |          |    |    |             |       |       |                |       |       |             |      |      |                       |       |       |                |     |     |                  |       |       |                   |     |     |          |       |       |       |       |        |            |          |          |            |         |         |        |      |      |        |        |        |      |         |         |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Grasa saturada                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 1.1 g      | 2.2 g                   |                         |        |   |                                    |   |         |                                             |         |          |                 |            |             |          |    |    |             |       |       |                |       |       |             |      |      |                       |       |       |                |     |     |                  |       |       |                   |     |     |          |       |       |       |       |        |            |          |          |            |         |         |        |      |      |        |        |        |      |         |         |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Grasa trans                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 0 mg       | 0 mg                    |                         |        |   |                                    |   |         |                                             |         |          |                 |            |             |          |    |    |             |       |       |                |       |       |             |      |      |                       |       |       |                |     |     |                  |       |       |                   |     |     |          |       |       |       |       |        |            |          |          |            |         |         |        |      |      |        |        |        |      |         |         |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Carbohidratos totales                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 4.7 g      | 9.3 g                   |                         |        |   |                                    |   |         |                                             |         |          |                 |            |             |          |    |    |             |       |       |                |       |       |             |      |      |                       |       |       |                |     |     |                  |       |       |                   |     |     |          |       |       |       |       |        |            |          |          |            |         |         |        |      |      |        |        |        |      |         |         |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Fibra dietaria                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 0 g        | 0 g                     |                         |        |   |                                    |   |         |                                             |         |          |                 |            |             |          |    |    |             |       |       |                |       |       |             |      |      |                       |       |       |                |     |     |                  |       |       |                   |     |     |          |       |       |       |       |        |            |          |          |            |         |         |        |      |      |        |        |        |      |         |         |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Azúcares totales                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 4.6 g      | 9.1 g                   |                         |        |   |                                    |   |         |                                             |         |          |                 |            |             |          |    |    |             |       |       |                |       |       |             |      |      |                       |       |       |                |     |     |                  |       |       |                   |     |     |          |       |       |       |       |        |            |          |          |            |         |         |        |      |      |        |        |        |      |         |         |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Azúcares añadidos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 0 g        | 0 g                     |                         |        |   |                                    |   |         |                                             |         |          |                 |            |             |          |    |    |             |       |       |                |       |       |             |      |      |                       |       |       |                |     |     |                  |       |       |                   |     |     |          |       |       |       |       |        |            |          |          |            |         |         |        |      |      |        |        |        |      |         |         |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Proteína                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 3.3 g      | 6.7 g                   |                         |        |   |                                    |   |         |                                             |         |          |                 |            |             |          |    |    |             |       |       |                |       |       |             |      |      |                       |       |       |                |     |     |                  |       |       |                   |     |     |          |       |       |       |       |        |            |          |          |            |         |         |        |      |      |        |        |        |      |         |         |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Sodio                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 60 mg      | 120 mg                  |                         |        |   |                                    |   |         |                                             |         |          |                 |            |             |          |    |    |             |       |       |                |       |       |             |      |      |                       |       |       |                |     |     |                  |       |       |                   |     |     |          |       |       |       |       |        |            |          |          |            |         |         |        |      |      |        |        |        |      |         |         |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Vitamina A                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 14 µg ER   | 29 µg ER                |                         |        |   |                                    |   |         |                                             |         |          |                 |            |             |          |    |    |             |       |       |                |       |       |             |      |      |                       |       |       |                |     |     |                  |       |       |                   |     |     |          |       |       |       |       |        |            |          |          |            |         |         |        |      |      |        |        |        |      |         |         |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Vitamina D                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 0.16 µg    | 0.32 µg                 |                         |        |   |                                    |   |         |                                             |         |          |                 |            |             |          |    |    |             |       |       |                |       |       |             |      |      |                       |       |       |                |     |     |                  |       |       |                   |     |     |          |       |       |       |       |        |            |          |          |            |         |         |        |      |      |        |        |        |      |         |         |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Hierro                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 0 mg       | 0 mg                    |                         |        |   |                                    |   |         |                                             |         |          |                 |            |             |          |    |    |             |       |       |                |       |       |             |      |      |                       |       |       |                |     |     |                  |       |       |                   |     |     |          |       |       |       |       |        |            |          |          |            |         |         |        |      |      |        |        |        |      |         |         |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Calcio                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 108 mg     | 215 mg                  |                         |        |   |                                    |   |         |                                             |         |          |                 |            |             |          |    |    |             |       |       |                |       |       |             |      |      |                       |       |       |                |     |     |                  |       |       |                   |     |     |          |       |       |       |       |        |            |          |          |            |         |         |        |      |      |        |        |        |      |         |         |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Zinc                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 0.27 mg    | 0.55 mg                 |                         |        |   |                                    |   |         |                                             |         |          |                 |            |             |          |    |    |             |       |       |                |       |       |             |      |      |                       |       |       |                |     |     |                  |       |       |                   |     |     |          |       |       |       |       |        |            |          |          |            |         |         |        |      |      |        |        |        |      |         |         |
| <p><b>Tabla 1.</b> Número de porciones de acuerdo con Contenido Neto</p> <table><tr><th>Cont. Neto</th><th>Porciones por envase</th></tr><tr><td>180 mL</td><td>1</td></tr><tr><td>1000 mL</td><td>5</td></tr><tr><td>1100 mL</td><td>Aprox. 6</td></tr><tr><td>1300 mL</td><td>Aprox. 7</td></tr><tr><td>1100 mL x 6</td><td>Aprox. 6</td></tr><tr><td>1300 mL x 6</td><td>Aprox. 7</td></tr></table> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |            | Cont. Neto              | Porciones por envase    | 180 mL | 1 | 1000 mL                            | 5 | 1100 mL | Aprox. 6                                    | 1300 mL | Aprox. 7 | 1100 mL x 6     | Aprox. 6   | 1300 mL x 6 | Aprox. 7 |    |    |             |       |       |                |       |       |             |      |      |                       |       |       |                |     |     |                  |       |       |                   |     |     |          |       |       |       |       |        |            |          |          |            |         |         |        |      |      |        |        |        |      |         |         |
| Cont. Neto                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Porciones por envase                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |            |                         |                         |        |   |                                    |   |         |                                             |         |          |                 |            |             |          |    |    |             |       |       |                |       |       |             |      |      |                       |       |       |                |     |     |                  |       |       |                   |     |     |          |       |       |       |       |        |            |          |          |            |         |         |        |      |      |        |        |        |      |         |         |
| 180 mL                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 1                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |            |                         |                         |        |   |                                    |   |         |                                             |         |          |                 |            |             |          |    |    |             |       |       |                |       |       |             |      |      |                       |       |       |                |     |     |                  |       |       |                   |     |     |          |       |       |       |       |        |            |          |          |            |         |         |        |      |      |        |        |        |      |         |         |
| 1000 mL                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 5                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |            |                         |                         |        |   |                                    |   |         |                                             |         |          |                 |            |             |          |    |    |             |       |       |                |       |       |             |      |      |                       |       |       |                |     |     |                  |       |       |                   |     |     |          |       |       |       |       |        |            |          |          |            |         |         |        |      |      |        |        |        |      |         |         |
| 1100 mL                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Aprox. 6                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |            |                         |                         |        |   |                                    |   |         |                                             |         |          |                 |            |             |          |    |    |             |       |       |                |       |       |             |      |      |                       |       |       |                |     |     |                  |       |       |                   |     |     |          |       |       |       |       |        |            |          |          |            |         |         |        |      |      |        |        |        |      |         |         |
| 1300 mL                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Aprox. 7                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |            |                         |                         |        |   |                                    |   |         |                                             |         |          |                 |            |             |          |    |    |             |       |       |                |       |       |             |      |      |                       |       |       |                |     |     |                  |       |       |                   |     |     |          |       |       |       |       |        |            |          |          |            |         |         |        |      |      |        |        |        |      |         |         |
| 1100 mL x 6                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Aprox. 6                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |            |                         |                         |        |   |                                    |   |         |                                             |         |          |                 |            |             |          |    |    |             |       |       |                |       |       |             |      |      |                       |       |       |                |     |     |                  |       |       |                   |     |     |          |       |       |       |       |        |            |          |          |            |         |         |        |      |      |        |        |        |      |         |         |
| 1300 mL x 6                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Aprox. 7                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |            |                         |                         |        |   |                                    |   |         |                                             |         |          |                 |            |             |          |    |    |             |       |       |                |       |       |             |      |      |                       |       |       |                |     |     |                  |       |       |                   |     |     |          |       |       |       |       |        |            |          |          |            |         |         |        |      |      |        |        |        |      |         |         |
| <b>PRESENTACIONES<br/>COMERCIALES</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <b>PRESENTACIÓN</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |            | <b>CÓDIGO DE BARRAS</b> |                         |        |   |                                    |   |         |                                             |         |          |                 |            |             |          |    |    |             |       |       |                |       |       |             |      |      |                       |       |       |                |     |     |                  |       |       |                   |     |     |          |       |       |       |       |        |            |          |          |            |         |         |        |      |      |        |        |        |      |         |         |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Tetrapak                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 180 mL     | 7702177023938           |                         |        |   |                                    |   |         |                                             |         |          |                 |            |             |          |    |    |             |       |       |                |       |       |             |      |      |                       |       |       |                |     |     |                  |       |       |                   |     |     |          |       |       |       |       |        |            |          |          |            |         |         |        |      |      |        |        |        |      |         |         |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Tetrapak                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 1000 mL    | 7702177023921           |                         |        |   |                                    |   |         |                                             |         |          |                 |            |             |          |    |    |             |       |       |                |       |       |             |      |      |                       |       |       |                |     |     |                  |       |       |                   |     |     |          |       |       |       |       |        |            |          |          |            |         |         |        |      |      |        |        |        |      |         |         |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Bolsa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 1000 mL    | 7702177024393           |                         |        |   |                                    |   |         |                                             |         |          |                 |            |             |          |    |    |             |       |       |                |       |       |             |      |      |                       |       |       |                |     |     |                  |       |       |                   |     |     |          |       |       |       |       |        |            |          |          |            |         |         |        |      |      |        |        |        |      |         |         |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Bolsa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 1100 mL    | 7702177022498           |                         |        |   |                                    |   |         |                                             |         |          |                 |            |             |          |    |    |             |       |       |                |       |       |             |      |      |                       |       |       |                |     |     |                  |       |       |                   |     |     |          |       |       |       |       |        |            |          |          |            |         |         |        |      |      |        |        |        |      |         |         |

|                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                   |               |
|----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|---------------|
|                                                                      | Bolsa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 1300 mL                           | 7702177022504 |
|                                                                      | Multiempaque                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 1000 mL x 6<br>und c/u            | 7702177024409 |
|                                                                      | Multiempaque                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 1100 mL x 6<br>und c/u            | 7702177022542 |
|                                                                      | Multiempaque                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 13000 mL x 6<br>und /u            | 7702177022559 |
|                                                                      | Multiempaque                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 1100 mL x 6<br>und c/u<br>(p5ll6) | 7702177022795 |
|                                                                      | Multiempaque                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 1300 mL x 6<br>und c/u<br>(p5ll6) | 7702177022788 |
| <b>USO PREVISTO</b>                                                  | Consumo en niños mayores de 4 años y adultos. Este producto puede ser utilizado como materia prima para alimentos, también puede ser usado en la preparación de distintas recetas sopas, dulces, ensaladas, postres, etc.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                   |               |
| <b>USO NO PREVISTO</b>                                               | Consumo en menores de 4 años<br>Calentamiento en el envase directamente (microondas, etc.).<br>Consumo en intolerantes a la lactosa.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                   |               |
| <b>CONDICIONES DE ALMACENAMIENTO, TRANSPORTE, CONSERVACIÓN Y USO</b> | <p>El transporte debe realizarse en vehículos de uso exclusivo para alimentos, que cumplan con las condiciones sanitarias aplicables, a temperatura ambiente.</p> <p>Cumplir con las especificaciones de apilamiento de canastas, cajas o paquetes contenedores.</p> <p>No exponer el producto a los rayos solares.</p> <p>No colocar el producto directamente sobre el piso.</p> <p>Evitar hacer rayones en el empaque con uñas, joyas u otros artefactos.</p> <p>Evitar almacenamiento cerca de productos con olores fuertes y/o penetrantes como jabones, detergentes, desinfectantes, entre otros.</p> |                                   |               |

|                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                  | <p>En envase cerrado no requiere refrigeración. Después de abierto manténgase refrigerado y consúmase en el menor tiempo posible.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <p><b>NORMATIVIDAD APLICABLE AL PRODUCTO</b></p> | <p><b>Decreto 616 de 2006:</b> Reglamento técnico sobre los requisitos que debe cumplir la leche para consumo humano que se obtenga, procese, envase, transporte, comercialice, expendi, importe o exporte en el país.</p> <p><b>Decreto 60 de 2002:</b> Por la cual se promueve la aplicación del Sistema de Análisis de Peligros y Puntos de Control Crítico – HACCP en las fábricas de alimentos y se reglamenta el proceso de certificación.</p> <p><b>Resolución 5109 de 2005:</b> Reglamento técnico requisitos de rotulado o etiquetado que deben cumplir los alimentos envasados y materias primas de alimentos para consumo humano.</p> <p><b>Resolución 810 de 2021:</b> Reglamento técnico sobre los requisitos de etiquetado nutricional y frontal que deben cumplir los alimentos envasados o empacados para consumo humano.</p> <p><b>Resolución 2674 de 2013:</b> Requisitos sanitarios para la fabricación, procesamiento, preparación, envase, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de alimentos y materias primas de alimentos.</p> <p><b>Resolución 683 de 2012:</b> Reglamento Técnico sobre los requisitos sanitarios que deben cumplir los materiales, objetos, envases y equipamientos destinados a entrar en contacto con alimentos y bebidas para consumo.</p> <p><b>Resolución 4506 de 2013:</b> Por la cual se establecen los niveles máximos de contaminantes en los alimentos destinados al consumo humano y se dictan otras disposiciones.</p> <p><b>Resolución 4143 de 2012:</b> Reglamento técnico sobre los requisitos sanitarios que deben cumplir los materiales, objetos, envases y equipamientos plásticos y elastoméricos y sus aditivos, destinados a entrar en contacto con alimentos y bebidas para consumo humano en el territorio nacional.</p> <p><b>Resolución 32209 de 2020:</b> Por la cual se reglamenta el etiquetado y el control metrológico aplicable a productos preempacados.</p> |

| <div> <div>CHOCOLECHE</div> <div>  </div> </div> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| DENOMINACIÓN                                                                                                                       | Leche Semidescremada Ultra Alta Temperatura UAT (UHT) con sabor a chocolate y aporte de vitaminas y zinc                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| MARCA                                                                                                                              | FORTIKIDS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| DESCRIPCIÓN                                                                                                                        | La leche con sabor a chocolate y aporte de vitaminas y zinc se obtiene a partir de la mezcla de leche y cocoa, la cual es sometida a un proceso térmico en flujo continuo, que consiste en llevar el producto a una temperatura entre 135 a 150°C y entre 2 y 4 segundos, de tal forma que se compruebe la destrucción eficaz de las esporas bacterianas resistentes al calor, sin alterar de manera esencial ni su valor nutritivo ni sus características fisicoquímicas y organolépticas, seguido inmediatamente de enfriamiento a temperatura ambiente y envasado asépticamente en un empaque especial con barreras a la luz y al oxígeno, que mantiene el producto en óptimas condiciones. |
| GRUPO POBLACIONAL<br><i>(población a la que va dirigido el alimento)</i>                                                           | Es un producto dirigido a niños mayores de 4 años y adultos, excepto intolerantes a la lactosa y al gluten                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| INGREDIENTES                                                                                                                       | Leche entera estandarizada higienizada, leche descremada reconstituida y/o leche descremada ultrafiltrada, azúcar, cocoa, sabor idéntico al natural chocolate, emulsificantes (carragenina, goma gellan, dextrosa, azúcar), espesante (goma xantana), estabilizantes ( polifosfatos de sodio y/o potasio), sal, vitaminas y minerales (azúcar, vitamina A, D3, B1, B2, B3 y sulfato de zinc).                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| ALÉRGENOS                                                                                                                          | <b>Contiene: leche y soya.</b> Puede contener gluten y nueces de árboles.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| VIDA ÚTIL                                                                                                                          | 90 días a partir de la fecha de fabricación (Bolsa)<br>180 días a partir de la fecha de fabricación (Tetrapak)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

|                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                     |      |                                                   |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|---------------------------------------------------|
| REGISTRO SANITARIO              | RSA-0017800-2022                                                                                                                                                                                                                                                    |      |                                                   |
| FABRICANTE                      | <b>Fabricado por:</b> Productos Naturales de la Sabana S.A.S.<br>Km 5 vía Cajicá- Tabio, Cundinamarca. Industria Colombiana                                                                                                                                         |      |                                                   |
| CARACTERÍSTICAS FISICOQUÍMICAS  | PARÁMETRO                                                                                                                                                                                                                                                           |      | REFERENCIA                                        |
|                                 | pH                                                                                                                                                                                                                                                                  | -    | 6.4 - 6.80                                        |
|                                 | Acidez                                                                                                                                                                                                                                                              | %    | 0.1 – 0.16                                        |
|                                 | Densidad                                                                                                                                                                                                                                                            | g/ml | 1.050 - 1.070                                     |
|                                 | °Brix                                                                                                                                                                                                                                                               | °    | 14 - 18                                           |
| CARACTERÍSTICAS MICROBIOLÓGICAS | PARÁMETRO                                                                                                                                                                                                                                                           |      | REFERENCIA                                        |
|                                 | Prueba de esterilidad comercial                                                                                                                                                                                                                                     |      | Ausencia de microorganismos Aerobios y Anaerobios |
| CARACTERÍSTICAS DEL EMPAQUE     | Coextrusión multicapa laminada de polietilenos, resinas de alta barrera al oxígeno (EVOH) y pigmentos especialmente formulados para aplicación en alimentos<br>Tetrapak®: Estructura multicapa de papel, polietileno y aluminio, con barrera a la luz y al oxígeno. |      |                                                   |

## Bolsa x 180 ml



## Tetrapak x 180 ml

### ARTE ETIQUETADO



|                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                     |                  |    |       |        |                      |                     |      |        |  |  |  |
|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|------------------|----|-------|--------|----------------------|---------------------|------|--------|--|--|--|
|                                           | <div></div> <p>Multiempaque: Bolsa 180 mL x 6 unds</p> <div><div></div><div></div></div> |                     |                  |    |       |        |                      |                     |      |        |  |  |  |
| <p><b>CODIFICACIÓN<br/>LOTE/VENCE</b></p> | <p>Preimpresa en la etiqueta</p> <table><tr><td>2</td><td>VEN/L04 ABR 2021</td><td>1B</td><td>14:28</td></tr><tr><td>código</td><td>fecha de vencimiento</td><td>grupo de producción</td><td>hora</td></tr><tr><td>planta</td><td></td><td></td><td></td></tr></table>                                                                              | 2                   | VEN/L04 ABR 2021 | 1B | 14:28 | código | fecha de vencimiento | grupo de producción | hora | planta |  |  |  |
| 2                                         | VEN/L04 ABR 2021                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 1B                  | 14:28            |    |       |        |                      |                     |      |        |  |  |  |
| código                                    | fecha de vencimiento                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | grupo de producción | hora             |    |       |        |                      |                     |      |        |  |  |  |
| planta                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                     |                  |    |       |        |                      |                     |      |        |  |  |  |



## INFORMACIÓN NUTRICIONAL Y FRONTAL

| Información Nutricional              |              |               |
|--------------------------------------|--------------|---------------|
| Tamaño de porción: 1 unidad (180 mL) |              |               |
| Número de porciones por envase: 1    |              |               |
| Calorías (kcal)                      | Por 100 mL   | Por porción   |
|                                      | 89           | 160           |
| Grasa total                          | 2.2 g        | 4.0 g         |
| <b>Grasa saturada</b>                | <b>1.4 g</b> | <b>2.6 g</b>  |
| <b>Grasa trans</b>                   | <b>0 mg</b>  | <b>0 mg</b>   |
| Carbohidratos totales                | 14 g         | 24 g          |
| Fibra dietaria                       | 0 g          | 0 g           |
| Azúcares totales                     | 13 g         | 24 g          |
| <b>Azúcares añadidos</b>             | <b>8.4 g</b> | <b>15 g</b>   |
| Proteína                             | 3.7 g        | 6.7 g         |
| <b>Sodio</b>                         | <b>86 mg</b> | <b>155 mg</b> |
| Vitamina A                           | 165 µg ER    | 297 µg ER     |
| Calcio                               | 73 mg        | 132 mg        |
| Hierro                               | 0.11 mg      | 0.19 mg       |
| Vitamina D                           | 1.8 µg       | 3.2 µg        |
| Vitamina B1                          | 0.10 mg      | 0.17 mg       |
| Vitamina B2                          | 0.39 mg      | 0.71 mg       |
| Niacina                              | 2.7 mg       | 4.9 mg        |
| Zinc                                 | 1.59 mg      | 2.9 mg        |

### Sello frontal de advertencia:



**Nota:** Las grasas del producto provienen de la naturaleza propia de su materia prima y dentro de su formulación no tiene grasas adicionadas, motivo por el cual se encuentra dentro de la excepción de sello por exceso en grasas saturadas.

## PRESENTACIONES COMERCIALES

### PRESENTACIÓN

### CÓDIGO DE BARRAS

Bolsa

180 mL

7702177020470

Caja Tetrapak

180 mL

7702177020241

Caja Tetrapak x 6

180 mL

7702177020340

Bolsa x 6

180 mL

7702177020463

Bolsa x 10

180 mL

7702177020555

## USO PREVISTO

Consumo directo o como ingrediente de otras preparaciones dulces.



|                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>USO NO PREVISTO</b></p>                                               | <p>Consumo en menores de 4 años. Consumo por personas intolerantes a la lactosa y al gluten. Consumo posterior a la apertura sin refrigeración. No se recomienda el consumo por personas con problemas de azúcar.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <p><b>CONDICIONES DE ALMACENAMIENTO, TRANSPORTE, CONSERVACIÓN Y USO</b></p> | <p>El transporte debe realizarse en vehículos de uso exclusivo para alimentos, que cumplan con las condiciones sanitarias establecidas y aplicables en la legislación nacional vigente, a temperatura ambiente.</p> <p>Cumplir con las especificaciones de apilamiento de canastas, cajas o paquetes contenedores.</p> <p>No exponer el producto a los rayos solares.</p> <p>No colocar el producto directamente sobre el piso.</p> <p>Evitar hacer rayones en el empaque con uñas, joyas u otros artefactos.</p> <p>Evitar almacenamiento cerca de productos con olores fuertes y/o penetrantes como jabones, detergentes, desinfectantes, entre otros.</p> <p>No humedecer el empaque.</p> <p>No golpear el producto.</p> <p>En envase cerrado no requiere refrigeración. Después de abierto manténgase refrigerado y consúmase en el menor tiempo posible.</p> <p>Agítese antes de consumir, no se necesita hervir, se puede consumir directamente del empaque.</p> |
| <p><b>NORMATIVIDAD APLICABLE AL PRODUCTO</b></p>                            | <p><b>Resolución 2310 de 1986:</b> Reglamento técnico sobre el procesamiento, la composición, los requisitos, el transporte y la comercialización de los derivados lácteos.</p> <p><b>Resolución 5109 de 2005:</b> Reglamento técnico requisitos de rotulado o etiquetado que deben cumplir los alimentos envasados y materias primas de alimentos para consumo humano.</p> <p><b>Decreto 60 de 2002:</b> Por la cual se promueve la aplicación del Sistema de Análisis de Peligros y Puntos de Control Crítico – HACCP en las fábricas de alimentos y se reglamenta el proceso de certificación.</p> <p><b>Resolución 2674 de 2013:</b> Requisitos sanitarios para la</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>fabricación, procesamiento, preparación, envase, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de alimentos y materias primas de alimentos.</p> <p><b>Resolución 32209 de 2020:</b> Por la cual se reglamenta el etiquetado y el control metrológico aplicable a productos preempacados.</p> <p><b>Resolución 810 de 2021:</b> Reglamento técnico sobre los requisitos de etiquetado nutricional y frontal que deben cumplir los alimentos envasados o empacados para consumo humano. Modificada por la Resolución 2492 de 2022 y la Resolución 254 de 2023.</p> <p><b>Resolución 1407 de 2022:</b> Por la cual se establecen los criterios microbiológicos que deben cumplir los alimentos y bebidas destinados para consumo humano.</p> |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## CONTENIDO

### Resumen

Actualización alineada con la resolución 2492

### Anexos:

[4-10-2022 FTAC-016 Fortikids Leche Sabor Chocolate.docx.pdf](#)

Editado por Luis Alejandro Barreto Gomez, oct 21 2022 10:46 a.m.

Copia NO Controlada

RESOLUCIÓN NÚMERO 385 DE 13 DIC. 2024

“Por la cual se declara finalizado el periodo de práctica de pruebas dentro de la investigación iniciada mediante la Resolución 192 del 3 de julio 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 653 de 2022, que adicionó el Capítulo 9 al Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, y

**CONSIDERANDO**

Que con Resolución 322 del 28 de octubre de 2024, la Dirección de Comercio Exterior (la Dirección) decretó unas pruebas y negó otras en el marco de la investigación que adelanta con el objeto de determinar la existencia, cuantía y efectos en la rama de la producción nacional de unas presuntas subvenciones en las importaciones de leche en polvo clasificadas por las subpartidas arancelarias 0402.10.10.00, 0402.10.90.00, 0402.21.11.00, 0402.21.19.00, 0402.21.91.00, 0402.21.99.00, 0402.29.11.00, 0402.29.19.00, 0402.29.91.00 y 0402.29.99.00 (*leche en polvo*) originarias de Estados Unidos de América (Estados Unidos).

Que mediante Resolución 341 del 19 de noviembre de 2024, publicada en el Diario Oficial 52.945 del 19 de noviembre de 2024, la Dirección prorrogó el periodo probatorio hasta el 30 de enero de 2025 como plazo máximo.

Que, de conformidad con lo ordenado en la Resolución 322 del 28 de octubre de 2024, y de acuerdo con lo solicitado por la **ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA –ANDI**, mediante memorando GRPBN-2024-000081 del 1 de noviembre de 2024 el Grupo de Registro de Productores de Bienes Nacionales de este Ministerio expidió concepto sobre similitud entre la leche en polvo importada de Estados Unidos y la leche producida por la rama de producción nacional.

Que, a su vez, según lo decretado en la resolución referida, la Dirección practicó visitas de verificación en las plantas de **COLOMBINA S.A.** (13 de noviembre de 2024), **COMPAÑÍA NACIONAL DE CHOCOLATES S.A.S.** (14 de noviembre de 2024), **ALPINA PRODUCTOS ALIMENTICIOS S.A.S. BIC** (4 de diciembre de 2024) y **PRODUCTOS NATURALES DE LA SABANA S.A.S.** (6 de diciembre de 2024).

Que de igual manera, en virtud de lo ordenado en la mencionada Resolución 322 de 2024, se practicaron unas declaraciones solicitadas por el **UNITED STATES DAIRY EXPORT COUNCIL (USDEC)** a los representantes de **ALPINA PRODUCTOS ALIMENTICIOS S.A.S.** (9 de diciembre de 2024), **PRODUCTOS NATURALES DE LA SABANA S.A.S BIC- ALQUERÍA** (10 de diciembre de 2024), **COOPERATIVA COLANTA** (11 de diciembre de 2024) y de la **ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE PROCESADORES DE LECHE- ASOLECHE** (12 de diciembre de 2024).

Que, como se indicó en la Resolución 322 del 28 de octubre de 2024, la etapa probatoria podría finalizar antes del 30 de enero de 2025 si se cumplía su propósito antes del vencimiento del plazo en cuestión. Con fundamento en lo expuesto, la Dirección considera que en este caso dicho propósito se cumplió efectivamente porque se practicaron las pruebas decretadas en esta actuación. En consecuencia, se procederá a dar por finalizado el periodo para la práctica de pruebas dentro de la presente investigación.

Que, conforme con el artículo 2.2.3.9.6.15. del Decreto 653 de 2022, dentro de los 10 días siguientes al vencimiento del término de práctica de pruebas, las partes interesadas intervinientes tendrán la oportunidad de presentar por escrito sus alegatos u opiniones relativas a la investigación y a controvertir las pruebas aportadas y practicadas en esta.

Que en ese orden de ideas, el término para presentar alegatos empezará a correr a partir del 16 de diciembre de 2024 e irá hasta el 30 de diciembre de 2024. Y a su vez, el término con que cuenta la Autoridad Investigadora para el envío de los Hechos Esenciales iniciará desde el 31 de diciembre de 2024.

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

**RESUELVE**

**Artículo 1º.** Dar por finalizada la etapa probatoria dentro de la investigación iniciada mediante la Resolución 192 del 3 de julio de 2024.

**Artículo 2º.** Indicar a las partes interesadas intervinientes que dentro del término de diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo del presente acto administrativo, esto es, desde el 16 hasta el 30 de diciembre de 2024, si lo consideran pertinente en ejercicio de su derecho de defensa y contradicción, podrán presentar los alegatos de conclusión respectivos.

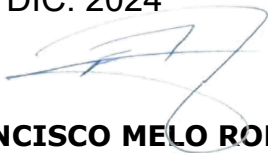
**Artículo 3º.** Comunicar el contenido de la presente resolución a la Embajada de Estados Unidos de América en Colombia, a los exportadores, importadores, productores nacionales y extranjeros, y demás partes interesadas conocidas, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1074 de 2015, adicionado por el Decreto 653 de 2022.

**Artículo 4º.** Contra la presente resolución no procede recurso alguno con fundamento en el artículo 75 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**Artículo 5º.** Publicar el presente acto administrativo en la página web del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá D.C., a los 13 DIC. 2024

  
**FRANCISCO MELO RODRÍGUEZ**

|                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Proyectó: Rafael Augusto Ordóñez Rojas</b><br>Grupo Salvaguardias, Aranceles y Comercio Exterior<br>Subdirección de Prácticas Comerciales<br>Dirección de Comercio Exterior | <b>Revisó: Carlos Andrés Camacho Nieto</b><br>Coordinador Grupo Salvaguardias, Aranceles y Comercio Exterior<br>Subdirección de Prácticas Comerciales<br>Dirección de Comercio Exterior |
| <b>Revisó: Diana Marcela Pinzón Sierra</b><br>Asesora<br>Dirección de Comercio Exterior                                                                                        | <b>Aprobó: Francisco Melo Rodríguez</b><br>Director<br>Dirección de Comercio Exterior                                                                                                   |

SPC

BOGOTÁ, 13 de diciembre de 2024

Doctor  
JOSE FELIX LAFAURIE RIVERA  
Presidente Ejecutivo  
FEDERACIÓN COLOMBIANA DE GANADEROS- FEDEGAN  
carivera@fedegan.org.co

Asunto : Comunicación Resolución 385 de 13 de diciembre de 2024 "Por la cual se declara finalizado el periodo de práctica de pruebas dentro de la investigación iniciada mediante la Resolución 192 del 3 de julio de 2024"

Respetado doctor Lafaurie:

De manera atenta, le informamos que mediante Resolución 385 del 13 de diciembre de 2024 -se adjunta-, la Dirección de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, dio por finalizada la etapa probatoria dentro de la investigación iniciada mediante la Resolución 192 del 3 de julio de 2024.

Asimismo, se indicó que el término para presentar alegatos de conclusión por las partes interesadas intervinientes inicia el 16 de diciembre de 2024 y finaliza el 30 de diciembre de 2024.

"De conformidad con el Decreto 2150 de 1995 y la Ley 962 de 2005, la firma mecánica que aparece a continuación, tiene plena validez para todos los efectos legales y no necesita autenticación, ni sello. Adicionalmente este documento ha sido firmado digitalmente de conformidad con la ley 527 de 1999 y la resolución 2817 de 2012."

Cordialmente,



**CARLOS ANDRES CAMACHO NIETO**  
**COORDINADOR DEL GRUPO SALVAGUARDIAS, ARANCELES Y COMERCIO**  
**EXTERIOR**

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

## **ÁREA FUNCIONAL GRUPO SALVAGUARDIAS, ARANCELES Y COMERCIO EXTERIOR**

CopiaInt: Copia interna:

LIBIA PATRICIA HIGUERA RODRIGUEZ - SECRETARIO EJECUTIVO

ARANTXA ANDREA IGUARAN FAJARDO - CONT - PROFESIONAL UNIVERSITARIO

CopiaExt:

Folios: 2

Anexos:

Nombre anexos: Resolucion 385 del 13 de diciembre de 2024.pdf

Elaboró: RAFAEL AUGUSTO ORDOÑEZ ROJAS CONT

Aprobó: CARLOS ANDRES CAMACHO NIETO

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21

SPC

BOGOTÁ, 13 de diciembre de 2024

Señor  
FRANCISCO L. PALMIERI  
Embajador  
EMBAJADA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA EN COLOMBIA  
bogotaprotocolo@state.gov

Asunto : Comunicación Resolución 385 de 13 de diciembre de 2024 "Por la cual se declara finalizado el periodo de práctica de pruebas dentro de la investigación iniciada mediante la Resolución 192 del 3 de julio de 2024".

Respetado Señor Embajador:

De manera atenta, le informamos que mediante Resolución 385 del 13 de diciembre de 2024 -se adjunta-, la Dirección de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, dio por finalizada la etapa probatoria dentro de la investigación iniciada mediante la Resolución 192 del 3 de julio de 2024.

Asimismo, se indicó que el término para presentar alegatos de conclusión por las partes interesadas intervinientes inicia el 16 de diciembre de 2024 y finaliza el 30 de diciembre de 2024.

"De conformidad con el Decreto 2150 de 1995 y la Ley 962 de 2005, la firma mecánica que aparece a continuación, tiene plena validez para todos los efectos legales y no necesita autenticación, ni sello. Adicionalmente este documento ha sido firmado digitalmente de conformidad con la ley 527 de 1999 y la resolución 2817 de 2012."

Cordialmente,



**FRANCISCO MELO RODRIGUEZ**  
**DIRECTOR DE COMERCIO EXTERIOR**  
**DIRECCIÓN DE COMERCIO EXTERIOR**

**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



CopiaInt: Copia interna:

CARLOS ANDRES CAMACHO NIETO - COORDINADOR DEL GRUPO SALVAGUARDIAS, ARANCELES Y COMERCIO EXTERIOR

LIBIA PATRICIA HIGUERA RODRIGUEZ - SECRETARIO EJECUTIVO

ARANTXA ANDREA IGUARAN FAJARDO - CONT - PROFESIONAL UNIVERSITARIO

CopiaExt: Copia externa:

NelsonR@state.gov - NelsonR@state.gov

rosmannma@state.gov - rosmannma@state.gov

mackeya@state.gov - mackeya@state.gov

agbogota@state.gov - agbogota@state.gov

QuinteroJAX@state.gov - QuinteroJAX@state.gov

GomezLA@state.gov - GomezLA@state.gov

ari.n.sulby@ustr.eop.gov - ari.n.sulby@ustr.eop.gov

brittany.a.hendricks@ustr.eop.gov - brittany.a.hendricks@ustr.eop.gov

NegronRA@state.gov - NegronRA@state.gov

Devin.Abbott@usda.gov - Devin.Abbott@usda.gov

Raquel.R.Silva@ustr.eop.gov - Raquel.R.Silva@ustr.eop.gov

Supriya.Kumar@trade.gov - Supriya.Kumar@trade.gov

sharon.sydow@usda.gov - sharon.sydow@usda.gov

tani.lee@usda.gov - tani.lee@usda.gov

Jennifer.Warren@trade.gov - Jennifer.Warren@trade.gov

Caitlin.Monks@trade.gov - Caitlin.Monks@trade.gov

lackmanac@state.gov - lackmanac@state.gov

Ari.N.Sulby@ustr.eop.gov - Ari.N.Sulby@ustr.eop.gov

Folios: 2

Anexos:

Nombre anexos: Resolucion 385 del 13 de diciembre de 2024.pdf

Elaboró: RAFAEL AUGUSTO ORDOÑEZ ROJAS CONT

Revisó: CARLOS ANDRES CAMACHO NIETO

Aprobó: FRANCISCO MELO RODRIGUEZ

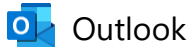
**Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C, Código postal: 110311

Conmutador: (+57) 601 6067676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 95 8283

GD-FM-009.V21



---

**Comunicación Resolución 385 de 13 de diciembre de 2024 "Por la cual se declara finalizado el periodo de práctica de pruebas dentro de la investigación iniciada mediante la Resolución 192 del 3 de julio de 2024".**

---

**Desde** Carlos Andres Camacho Nieto <ccamacho@mincit.gov.co>

**Fecha** Vie 13/12/2024 3:56 PM

**Para** Arantxa Andrea Iguaran Fajardo - Cont <aiguaran@mincit.gov.co>; Rafael Augusto Ordoñez Rojas -Cont <rordonez@mincit.gov.co>; Libia Patricia Higuera Rodriguez <lhiguera@mincit.gov.co>; Mariam Ibeth Guerra de Luque - Cont <mguerra@mincit.gov.co>

■ 1 archivo adjunto (398 KB)

Resolucion 385 del 13 de diciembre de 2024.pdf;

Respetados(as) Señores(as):

De manera atenta, les informamos que mediante Resolución 385 del 13 de diciembre de 2024 - se adjunta-, la Dirección de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, dio por finalizada la etapa probatoria dentro de la investigación iniciada mediante la Resolución 192 del 3 de julio de 2024.

Asimismo, se indicó que el término para presentar alegatos de conclusión por las partes interesadas intervinientes inicia el 16 de diciembre de 2024 y finaliza el 30 de diciembre de 2024.

Cordialmente:



# Comercio, Industria y Turismo



Coordinador Grupo  
Salvaguardias Aranceles y  
Comercio Exterior  
**Carlos Andrés Camacho  
Nieto**

[ccamacho@mincit.gov.co](mailto:ccamacho@mincit.gov.co)

Teléfono: (+57) 601 6067676

ext. 2225/1694

Subdirección de Prácticas

Comerciales

Calle 28 No. 13 A – 15 Piso

16

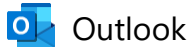
Bogotá, Colombia

[www.mincit.gov.co](http://www.mincit.gov.co)

*ADVERTENCIA: Este mensaje y cualquier archivo anexo son confidenciales y para uso exclusivo de su destinatario.*

*La utilización, copia, reimpresión y/o reenvío del mismo por personas distintas al destinatario están expresamente prohibidos.*

*Si usted no es destinatario, favor notificar en forma inmediata al remitente y borrar el mensaje original y cualquier archivo anexo*



---

**Comunicación Resolución 385 de 13 de diciembre de 2024 "Por la cual se declara finalizado el periodo de práctica de pruebas dentro de la investigación iniciada mediante la Resolución 192 del 3 de julio de 2024".**

---

**Desde** Carlos Andres Camacho Nieto <ccamacho@mincit.gov.co>

**Fecha** Vie 13/12/2024 4:03 PM

**Para** Arantxa Andrea Iguaran Fajardo - Cont <aiguaran@mincit.gov.co>; Rafael Augusto Ordoñez Rojas -Cont <rordonez@mincit.gov.co>; Libia Patricia Higuera Rodriguez <lhiguera@mincit.gov.co>; Mariam Ibeth Guerra de Luque - Cont <mguerra@mincit.gov.co>

■ 1 archivo adjunto (398 KB)

Resolucion 385 del 13 de diciembre de 2024.pdf;

Respetados (as) Señores (as):

De manera atenta, le informamos que mediante Resolución 385 del 13 de diciembre de 2024 - se adjunta-, la Dirección de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, dio por finalizada la etapa probatoria dentro de la investigación iniciada mediante la Resolución 192 del 3 de julio de 2024.

Asimismo, se indicó que el término para presentar alegatos de conclusión por las partes interesadas intervinientes inicia el 16 de diciembre de 2024 y finaliza el 30 de diciembre de 2024.

Cordialmente:



# Comercio, Industria y Turismo



Coordinador Grupo  
Salvaguardias Aranceles y  
Comercio Exterior  
**Carlos Andrés Camacho  
Nieto**

[ccamacho@mincit.gov.co](mailto:ccamacho@mincit.gov.co)

Teléfono: (+57) 601 6067676

ext. 2225/1694

Subdirección de Prácticas

Comerciales

Calle 28 No. 13 A – 15 Piso

16

Bogotá, Colombia

[www.mincit.gov.co](http://www.mincit.gov.co)

*ADVERTENCIA: Este mensaje y cualquier archivo anexo son confidenciales y para uso exclusivo de su destinatario.*

*La utilización, copia, reimpresión y/o reenvío del mismo por personas distintas al destinatario están expresamente prohibidos.*

*Si usted no es destinatario, favor notificar en forma inmediata al remitente y borrar el mensaje original y cualquier archivo anexo*

**De:** Mackey, Abigail <MackeyA@state.gov>

**Enviado:** miércoles, 18 de diciembre de 2024 15:08

**Para:** Francisco Melo Rodríguez <fmelo@mincit.gov.co>

**Cc:** Diana Marcela Pinzon Sierra <dpinzons@mincit.gov.co>; Rafael Augusto Ordoñez Rojas -Cont <rordonez@mincit.gov.co>; Arantxa Andrea Iguaran Fajardo - Cont <aiguaran@mincit.gov.co>; Carlos Andres Camacho Nieto <ccamacho@mincit.gov.co>; info <info@mincit.gov.co>; Gomez, Lady A <GomezLA@state.gov>; Quintero, Jose A <QuinteroJAX@state.gov>; Hendricks, Brittany A. EOP/USTR <Brittany.A.Hendricks@ustr.eop.gov>; Silva, Raquel R. EOP/USTR <Raquel.R.Silva@ustr.eop.gov>; Rosmann, Mark A (Bogota) <RosmannMA@state.gov>; Nelson, Rachel H <NelsonR@state.gov>

**Asunto:** Presentación de Alegatos de Conclusión del Gobierno de Estados Unidos – Investigación por Supuestas Subvenciones a Leche en Polvo Originaria de EE.UU.

Estimado Director Melo,

Reciba un cordial saludo de la Oficina de Asuntos Agrícolas de la Embajada de Estados Unidos en Colombia.

Adjunto por favor encuentre una comunicación de la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR), mediante la cual se hace entrega de los comentarios de conclusión en el marco de la investigación por supuestas subvenciones en contra de la leche en polvo estadounidense. Se adjunta traducción oficial al español y versión original en inglés.

Atentamente, Abigail Mackey

**Abigail Mackey**

Agricultural Attaché (Colombia and Venezuela)

U.S. Embassy Bogota

USDA's Foreign Agricultural Service

Mobile (57) 322-309-6733

Embassy Extension: 2606

Email: [MackeyA@state.gov](mailto:MackeyA@state.gov)



# Correo electrónico

**De:** Productos Naturales De La Sabana (productosnaturalesdelasabana@alqueria.com.co)

**Para:** Diana Marcela Pinzon Sierra; Carlos Andres Camacho Nieto; info (info@mincit.gov.co)

**Fecha:** 18 de diciembre de 2024 3:22:13 p. m.

**Asunto:** Respuesta solicitud de información - Visita 6 de diciembre de 2024

Cajicá, Diciembre 18 de 2024

Señores

**MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO**

**Subdirección De Prácticas Comerciales**

**Dra. Eloisa Fernandez De Deluque**

**Directora De Comercio Exterior**

**Dirección: Calle 28 No. 13 A – 15 Bogotá D.C**

**Correo Electrónico:** [dpinzons@mincit.gov.co?](mailto:dpinzons@mincit.gov.co)

[ccamacho@mincit.gov.co](mailto:ccamacho@mincit.gov.co)

[info@mincit.gov.co](mailto:info@mincit.gov.co)

**Asunto: Respuesta solicitud de información - Visita 6 de diciembre de 2024**

Respetados:

CARLOS HERNANDO LOVERA OSPIINA, mayor de edad, identificado con Cédula de Ciudadanía número 79.443.324, en calidad de Representante Legal de la sociedad Productos Naturales de la Sabana S.A.S BIC, sociedad debidamente constituida, identificada con NIT 860.004.922-4, domiciliada en Cajicá Cundinamarca., por medio del presente, me permito dar respuesta a la solicitud de información según acta de visita del 6 de diciembre de 2024, de acuerdo con el memorial adjunto y sus anexos.

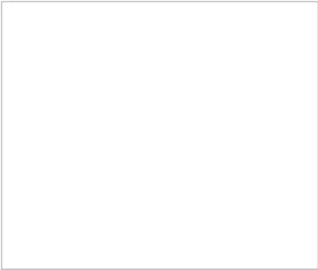
Cordialmente,

CARLOS HERNANDO LOVERA OSPIINA

C.C: 79.443.324

Representante Legal

PRODUCTOS NATURALES DE LA SABANA S.A.S BIC



## Productos Naturales De La Sabana



**Nota Confidencial:** Este correo electrónico y cualquier archivo transmitido en él, son confidenciales y destinados exclusivamente para el uso de la persona a quien va dirigida. Si ha recibido este mensaje por error, por favor reenvíelo a la persona que lo envió a usted y elimínelo inmediatamente de su sistema. Los puntos de vista u opiniones que se presentan son exclusivamente las de su autor y no representan necesariamente las de Productos Naturales de la Sabana S.A., o cualquiera de sus sociedades filiales. Está prohibido y sancionado por la ley usar, revelar, retener, distribuir o copiar alguna de sus partes sin autorización expresa del remitente. Este mensaje ha sido verificado con software antivirus. En consecuencia, Productos Naturales de la Sabana S.A no se hace responsable por la presencia en él, o en sus anexos, de algún virus que pueda generar daños en los equipos o programas del destinatario.

**Confidential Note:** This email and any files transmitted in it are confidential and intended solely for the use of the person to whom it is addressed. If you have received this message in error, please forward it to the person who sent it to you and delete it immediately from your system. The views or opinions presented are solely those of the author and do not necessarily represent those of the Productos Naturales de la Sabana S.A., or any of its subsidiaries. Is prohibited and punishable by law to use, disclose, retain, distribute or copy any part without the express permission of the sender. This message has been checked with antivirus software; therefore, Productos Naturales de la Sabana S.A is not liable for the presence of any virus in the message or in its attachments that causes or may cause damage to the recipient's equipment or software.

**Anexos:** Consultas Mincit - 6 de diciembre de 2024 (1).pdf;1. FT LECHE SEMIDESCREMADA SABOR ORIGINAL MINTIC.pdf;2. FT CHOCOLECHE.pdf;





THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE  
EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT  
WASHINGTON

12 de diciembre de 2024

Sr. Francisco Melo  
Director de Comercio Exterior  
Ministerio de Comercio, Industria y Comercio  
Calle 28 N0. 13 A-15 Bogotá DC, 11-311

Estimado Director Melo:

Los Estados Unidos agradecen la oportunidad de participar plenamente en la investigación de derechos compensatorios iniciada por el Gobierno de Colombia respecto a las exportaciones de leche en polvo provenientes de los Estados Unidos. Asimismo, los Estados Unidos solicitan que se tomen en cuenta los siguientes comentarios en su evaluación sobre la imposición de aranceles definitivos a dichas exportaciones.

Los Estados Unidos expresan su agradecimiento al Gobierno de Colombia tomar en consideración estos comentarios

Atentamente,

*Philip Butler*

Philip Butler  
Abogado General Asociado Senior  
Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos

Adjunto

Se certifica que la presente es una traducción precisa del documento original en inglés.  
Fecha de traducción: 15 de diciembre de 2024. Juan Vijay Duggirala C.I. 0292/09.



Se certifica que la presente es una traducción precisa del documento original en inglés.  
Fecha de traducción: 15 de diciembre de 2024. Juan Viyai Duggirala C.I. 0292/09.



# **ESCRITO DE LOS ESTADOS UNIDOS RELATIVO A LA INVESTIGACIÓN DE DERECHOS COMPENSATORIOS REALIZADA POR COLOMBIA SOBRE LAS EXPORTACIONES DE LECHE EN POLVO DESDE LOS ESTADOS UNIDOS**

## **I. INTRODUCCIÓN**

1. El presente documento tiene como objetivo resaltar ciertos aspectos relacionados con la investigación de derechos compensatorios (CVD, por sus siglas en inglés) de Colombia sobre las exportaciones de leche en polvo desde los Estados Unidos. En particular, se busca proporcionar mayor detalle sobre los puntos previamente planteados por el gobierno de los Estados Unidos, así como incluir comentarios adicionales que son pertinentes para la investigación de derechos compensatorios del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (“MINCIT”) sobre las exportaciones de leche en polvo provenientes de los Estados Unidos

## **II. RESERVAS PROCEDIMENTALES**

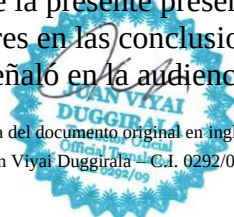
2. Los Estados Unidos destacan las siguientes reservas procedimentales respecto a la investigación de derechos compensatorios (“CVD”) de Colombia, las cuales deben ser abordadas antes de presentar los argumentos de fondo.

3. Parece que la gran mayoría de las aportaciones realizadas por la industria colombiana, especialmente aquellas que respaldan las alegaciones, están marcadas como confidenciales, lo que dificulta el acceso a la información para su revisión. No parece que las partes que han solicitado este tratamiento confidencial hayan sido requeridas, conforme al Artículo 2.2.3.9.6.21 de la normativa colombiana, a “proporcionar resúmenes no confidenciales” de sus aportaciones. Además, en aquellos casos en los que las partes interesadas han suministrado información confidencial, consideramos que los resúmenes proporcionados por las autoridades, en lugar de las partes, no son “lo suficientemente detallados” como para “permitir una comprensión razonable del contenido”, tal como exige el Artículo 2.2.3.9.6.21 de la normativa colombiana

4. Por otro lado, casi todas las aportaciones de la industria nacional son, en su mayoría o en su totalidad, confidenciales, y no parece que ninguna de ellas haya incluido la “justificación adecuada para la solicitud de confidencialidad” como lo establece el Artículo 2.2.3.9.6.21 de la normativa colombiana. No queda claro qué fundamento o causa justificada ha presentado la industria nacional para que el MINCIT haya otorgado este tratamiento confidencial, especialmente en vista de la ausencia o insuficiencia de los resúmenes no confidenciales de los argumentos confidenciales

## **III. DAÑO**

5. En lo que respecta a los aspectos sustantivos de la presente presentación, los Estados Unidos desean exponer con mayor detalle ciertos errores en las conclusiones de MINCIT sobre el daño en la determinación preliminar. Tal como se señaló en la audiencia pública y en la



declaración oral escrita presentada por los Estados Unidos ante MINCIT, dichos errores se refieren a la definición del producto similar nacional y al daño a la industria nacional, al análisis de causalidad y al análisis de otros factores conocidos.

### **A. Producto Similar Nacional y Daño a la Industria Nacional**

6. Tal como se mencionó previamente, los Estados Unidos tienen algunas reservas respecto a la definición del producto similar realizada por MINCIT, al considerar la leche líquida como producto similar.

7. En primer lugar, la leche en polvo producida en Colombia ha sido excluida de la definición de producto similar, a pesar de que su inclusión en dicha definición resultaría coherente tanto con el *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias* de la Organización Mundial del Comercio (OMC) (el "Acuerdo SCM de la OMC") como con las regulaciones de medidas compensatorias (CVD) de Colombia. Tanto el Acuerdo SCM de la OMC como las regulaciones de CVD de Colombia definen el producto similar como “un producto que es idéntico, es decir, similar en todos los aspectos al producto bajo investigación, o en su defecto, otro producto que, aunque no idéntico en todos los aspectos, tenga características que se asemejan estrechamente al producto en cuestión.”<sup>1</sup> En esta investigación, MINCIT identificó el producto bajo investigación como leche en polvo y concluyó que la leche en polvo es producida en Colombia.<sup>2</sup> En consecuencia, la leche en polvo producida en Colombia es idéntica, o al menos el producto más similar, al producto bajo investigación, lo que corresponde a la definición de producto similar tanto en el Acuerdo SCM de la OMC como en las regulaciones de CVD de Colombia.

8. Por otro lado, MINCIT presentó un único análisis del producto similar al definirlo como leche líquida, pero esta definición amplia incluye dos productos distintos en diferentes etapas de producción: leche líquida cruda y leche líquida procesada,<sup>3</sup> siendo la leche líquida procesada un producto derivado de la leche líquida cruda.<sup>4</sup> En consecuencia, la definición de producto similar adoptada por MINCIT abarca dos productos —leche líquida cruda y leche líquida procesada— que presentan características significativamente disímiles. Por ejemplo, el contenido bacteriano de ambos productos es completamente distinto, dado que la leche líquida procesada ha sido sometida a pasteurización, mientras que la leche líquida cruda no, lo que genera diferencias en los beneficios y riesgos para la salud asociados a cada uno.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias* de la Organización Mundial del Comercio (Acuerdo SCM de la OMC) en la nota al pie 46; Artículo 2.2.3.9.1.1.11 del Decreto 1074 de 2015, modificado por el Decreto 653 de 2022.

<sup>2</sup> Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Informe Técnico Preliminar, Doc. SV-249-02-2 (septiembre de 2024) (“Informe Técnico Preliminar”), sección 4.

<sup>3</sup> *Id.* en la sección 5.

<sup>4</sup> *Id.* en la sección 7.2.5.1.

<sup>5</sup> *Id.*



9. Si MINCIT decidiera utilizar la leche líquida como el producto similar en su determinación para imponer aranceles definitivos, debería llevar a cabo análisis separados para la leche líquida cruda y la leche líquida procesada, a fin de asegurar que cada una de estas tenga características que se asemejen estrechamente a las del producto bajo investigación

10. Sin embargo, la información disponible en el expediente no parece respaldar la ampliación de la definición de producto similar más allá de la leche en polvo para incluir cualquier forma de leche líquida, ya que existen evidencias de líneas divisorias claras entre la leche en polvo y las dos formas de leche líquida: leche líquida cruda y leche líquida procesada

11. En primer lugar, la leche en polvo y las dos formas de leche líquida tienen diferentes formas físicas. Además, existen pasos de procesamiento significativos que separan la leche en polvo de la leche líquida cruda y la leche líquida procesada, requiriendo cada producto operaciones y equipos de fabricación distintos.<sup>6</sup> Específicamente, la leche en polvo y la leche líquida cruda se separan por pasteurización y deshidratación, mientras que la leche en polvo y la leche líquida procesada se separan solo por deshidratación.<sup>7</sup>

12. En segundo lugar, existe evidencia en el expediente que sugiere que la leche en polvo tiene usos finales diferentes a los de los productos de leche líquida.<sup>8</sup> Aunque MINCIT ha sugerido que el expediente también muestra que existen situaciones en las cuales la leche en polvo y la leche líquida tienen los mismos usos finales, no está claro si los usos finales compartidos representan la mayoría o una minoría de los usos finales del producto bajo investigación.<sup>9</sup> Desde la perspectiva de los Estados Unidos, solo unos pocos casos de usos finales compartidos entre la leche en polvo y la leche líquida no justificarían incluir la leche líquida en la definición de producto similar

13. Incluso si MINCIT decidiera ampliar la definición de producto similar más allá de la leche en polvo producida en Colombia para incluir alguna forma de leche líquida, el único producto apropiado parecería ser la leche líquida procesada producida en el país. Mientras que la leche en polvo y la leche líquida cruda están separadas por dos pasos de procesamiento significativos, la leche en polvo y la leche líquida procesada solo están separadas por un paso significativo de procesamiento.<sup>10</sup> Además, si la leche en polvo se reconstituye en forma líquida mediante rehidratación, su forma será leche líquida procesada, no leche líquida cruda.<sup>11</sup> De hecho, la leche en polvo no puede volver a su forma de leche líquida cruda.<sup>12</sup>

---

<sup>6</sup> Informe Técnico Preliminar en la sección 7.2.5.1.

<sup>7</sup> *Id.*

<sup>8</sup> *Id.* en las secciones 5.2.2.1 y 5.2.2.2.

<sup>9</sup> *Id.* en las secciones 5.2.2.1, 5.2.2.2 y 7.2.5.1.

<sup>10</sup> *Id.* en la sección 7.2.5.1.

<sup>11</sup> *Id.*

<sup>12</sup> *Id.*



14. Asimismo, se observa una clara diferencia en los canales de distribución entre la leche líquida cruda y tanto la leche procesada como la leche en polvo, ya que el expediente evidencia que una proporción significativa de la leche líquida cruda se comercializa en el sector informal del mercado, en el cual ni la leche procesada ni la leche en polvo son comercializadas.<sup>13</sup>

15. Tal como se indicó previamente, MINCIT presentó ejemplos en los cuales se utiliza la leche en polvo y la leche líquida de manera intercambiable en ciertos productos, lo que utilizaron como base para alegar que ambos productos comparten usos finales. Sin embargo, dichos ejemplos se refieren a leche líquida procesada, no a leche líquida cruda.<sup>14</sup> En consecuencia, el expediente muestra que cualquier leche líquida cruda que se comercialice en el sector formal debe ser previamente convertida en leche líquida procesada antes de que pueda utilizarse de manera intercambiable con la leche en polvo. En resumen, en ausencia de una adecuada delimitación del producto similar nacional como leche en polvo, un análisis que se limite a la leche líquida procesada producida en el país permitiría identificar la competencia, si existiera, entre las exportaciones de leche en polvo de los Estados Unidos y la leche líquida procesada producida en Colombia

16. Los Estados Unidos expresan su preocupación respecto a la definición preliminar de la industria nacional por parte de MINCIT, la cual, en coherencia con la definición de producto similar de MINCIT, excluyó a los productores colombianos de leche en polvo de dicha definición de industria nacional.<sup>15</sup> Como consecuencia, los datos correspondientes a la industria que produce el producto idéntico o, al menos, el más similar al producto bajo investigación fueron excluidos de la mayoría, si no de la totalidad, del análisis de daño material realizado por MINCIT.<sup>16</sup> Este hecho constituye una grave preocupación para los Estados Unidos, dado que parece que el análisis de daño material de MINCIT debería centrarse en evaluar si las exportaciones de leche en polvo de los Estados Unidos han causado perjuicio a la industria de leche en polvo en Colombia.

## **B. Causalidad**

17. Los Estados Unidos plantean diversas preocupaciones respecto a la recolección, presentación y consideración de los datos por parte de MINCIT en su análisis de daño material

18. En primer término, la recolección y presentación de los datos relativos a la industria de la leche líquida colombiana por parte de MINCIT no se ajustan a la definición de industria nacional establecida en su análisis. Al definir la industria nacional como los productores de leche líquida, MINCIT incluyó tanto a los productores colombianos de leche líquida cruda como de leche líquida procesada. Sin embargo, todos los datos que MINCIT recopiló, presentó y consideró en su análisis de daño material se refieren exclusivamente a la industria de leche líquida cruda en

---

<sup>13</sup> Comparar *id.* en la sección 7.2.4.2.1.A con *id.* en la sección 7.2.4.2.1.C.

<sup>14</sup> *Id.* en la sección 5.2.2.1.

<sup>15</sup> Informe Técnico Preliminar, en la sección 3. Aquí, MINCIT afirma que “los productores asociados a FEDEGAN representan el 100 por ciento del sector de producción de leche líquida nacional.”

<sup>16</sup> *Ver id.* en la sección 7.



Colombia.<sup>17</sup> En este contexto, los Estados Unidos solicitan a MINCIT que reconsidere su análisis de daño material, incorporando una representación completa de la industria nacional tal como fue definida por MINCIT, en su determinación sobre la imposición de aranceles definitivos 19. A continuación, el análisis de daño material realizado por MINCIT parece limitarse a examinar únicamente las tendencias entre 2022 y 2023, a pesar de que el período de recolección de datos comprendió desde 2020 hasta 2023. MINCIT declaró que “el análisis para determinar el daño a la producción nacional se realizó a través de un estudio de tendencias o secuencial de los factores relevantes”.<sup>18</sup> A juicio de los Estados Unidos, la restricción del análisis de las tendencias ha conducido a una interpretación distorsionada del desempeño de la industria, ya que los hallazgos de MINCIT contradicen las tendencias observadas durante el período completo de investigación (POI). Además, se destaca que un análisis tan limitado impide que MINCIT considere de manera integral cómo las condiciones del mercado pudieron haber influido en el desempeño de la industria nacional, en particular aquellas que no abarcaron todo el POI o que tuvieron efectos diferenciados en el mercado colombiano durante dicho período, como la pandemia de COVID-19 y la inflación interna. Tal limitación en el análisis impide a MINCIT llevar a cabo una evaluación objetiva sobre el volumen, los efectos de precio y el impacto de las importaciones en la industria nacional

20. Finalmente, el aparente cálculo de consumo nacional realizado por MINCIT no parece ser una representación adecuada del consumo en el mercado colombiano durante el POI, dado que se basó en la producción total de leche líquida cruda de la industria colombiana como sustituto de los envíos nacionales de leche líquida, los cuales, presumiblemente, no han sido recolectados o, lo que es aún más grave, no se ha intentado recolectar. A juicio de los Estados Unidos, la producción no debe equipararse con el consumo, y los cambios en los niveles de producción durante el POI no reflejan necesariamente alteraciones en el consumo aparente. Por ejemplo, información públicamente disponible sugiere que, durante el POI, los productores de leche cruda habrían redirigido su enfoque hacia la producción de carne de res, aprovechando el aumento de los precios de la carne, lo que probablemente afectó los volúmenes de producción sin que ello implicara un cambio en el consumo.<sup>19</sup> En la fase final de la investigación, los Estados Unidos solicitan a MINCIT que recopile datos sobre los envíos nacionales del producto similar al mercado colombiano. En caso de no ser posible obtener dicha información, los Estados Unidos piden que MINCIT utilice la evidencia positiva disponible en el expediente para estimar el consumo de dicho producto en el mercado colombiano.

21. Aun asumiendo que MINCIT haya definido correctamente el producto similar y la industria nacional, y que no existan inconsistencias o deficiencias en los datos utilizados para el análisis de daño material, los Estados Unidos cuestionan si el análisis realizado por MINCIT establece una relación causal adecuada entre las importaciones de leche en polvo provenientes de los Estados Unidos y la industria colombiana de leche líquida.

---

<sup>17</sup> *Ver id.* en la sección 7.

<sup>18</sup> *Id.* en la sección 7.2.1.

<sup>19</sup> Informe GAIN del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, Informe No. CO2024-0012 (20 de agosto de 2024) ("Informe GAIN del USDA") en la página. 2, 4.





22. Los datos disponibles muestran que el volumen de las importaciones sujetas no fue significativo ni en aumento durante el período de investigación (POI). De hecho, el volumen de las importaciones sujetas disminuyó de 352 millones de litros en 2020 a 311 millones de litros en 2021 y 295 millones de litros en 2022, para luego incrementar a 335 millones de litros en 2023, lo que representa un 4.8% menos que en 2020.<sup>20</sup> En cuanto a la participación en la producción de la industria nacional, el volumen de importaciones sujetas pasó de un 4.76% en 2020 a un 3.98% en 2021, para luego subir a un 3.99% en 2022 y un 4.72% en 2023, lo que implica una variación de 0.04 puntos porcentuales menos que en 2020.<sup>21</sup> Respecto al consumo nacional aparente, el volumen de importaciones sujetas pasó del 4.41% en 2020 al 3.75% en 2021 y 3.71% en 2022, aumentando a un 4.39% en 2023, lo que representa una disminución de 0.02 puntos porcentuales en comparación con 2020.<sup>22</sup>

23. Los datos de precios presentados por MINCIT no reflejan una comparación entre productos de idéntica naturaleza, ni se realizan bajo el mismo nivel de comercialización.<sup>23</sup> Las importaciones de leche en polvo provenientes de los Estados Unidos y la leche líquida colombiana se comercializan en diferentes formas, lo que conlleva a la existencia de distintos costos de transporte y almacenamiento.<sup>24</sup> Además, la leche en polvo se ofrece en dos formas: leche en polvo entera y leche en polvo descremada, siendo que la diferencia principal radica en el contenido de grasa láctea, ya que la leche en polvo descremada contiene menos grasa que la leche en polvo entera.<sup>25</sup> Este menor contenido de grasa en la leche en polvo descremada la hace más económica en comparación con la leche en polvo entera, como lo demuestra la información de precios recolectada por FEDEGAN.<sup>26</sup> Esto explica por qué las importaciones sujetas (principalmente leche en polvo descremada) se encuentran a un precio inferior al de las importaciones no sujetas (principalmente leche en polvo entera). Véase la Tabla 1. La diferencia de valor entre los productos de leche entera y leche descremada también es evidente en los precios al por menor en los Estados Unidos, donde el precio de la leche entera es, en promedio, \$0.35 por galón más caro que el de la leche descremada (baja en grasa).<sup>27</sup>

---

<sup>20</sup> Informe Técnico Preliminar, en la sección 7.2.2.2.

<sup>21</sup> *Id.* en la sección 7.2.4.2.1.B.

<sup>22</sup> *Id.* en la sección 7.2.4.2.1.E.

<sup>23</sup> *Id.* en la sección 7.2.3.

<sup>24</sup> *Id.* en la sección 5.2.1.

<sup>25</sup> Véase el estándar del Instituto Americano de Productos Lácteos (ADPI) para Leche en Polvo Entera y Leche en Polvo Descremada, consultado el 30 de octubre de 2024: [https://www.adpi.org/wp-content/uploads/2023/07/Whole-Milk-Powder-Standard-v3.0\\_2023.pdf](https://www.adpi.org/wp-content/uploads/2023/07/Whole-Milk-Powder-Standard-v3.0_2023.pdf) y [https://www.adpi.org/wp-content/uploads/2023/07/Skim-Milk-Powder-Standard-v3.0\\_2023.pdf](https://www.adpi.org/wp-content/uploads/2023/07/Skim-Milk-Powder-Standard-v3.0_2023.pdf).

<sup>26</sup> FEDEGAN publica datos de precios para leche en polvo entera y leche en polvo descremada. Una comparación de estos datos demuestra que la leche en polvo entera tiene un precio más alto que la leche en polvo descremada. Datos obtenidos el 29 de octubre de 2024: <https://www.fedegan.org.co/estadisticas/precios>.

<sup>27</sup> Oficina de Estadísticas Laborales de los Estados Unidos.

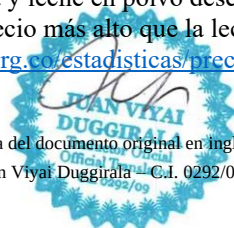




Tabla 1: Precios de la Leche en Polvo Entera (WMP, por sus siglas en inglés) y Leche en Polvo Descremada (SMP, por sus siglas en inglés) por proveedor, basados en los datos mensuales reportados por FEDEGAN.

|                                  | 2020                           | 2021  | 2022  | 2023  |
|----------------------------------|--------------------------------|-------|-------|-------|
| <b>Leche en polvo entera</b>     | <b>\$ por tonelada métrica</b> |       |       |       |
| Europa                           | 3.167                          | 3.913 | 5.131 | 3.830 |
| Oceanía                          | 2.950                          | 3.849 | 3.863 | 3.088 |
| América del Sur                  | 3.028                          | 3.626 | 4.256 | 3.659 |
| <b>Leche en polvo descremada</b> |                                |       |       |       |
| Europa                           | 2.510                          | 3.111 | 3.827 | 2.706 |
| Oceanía                          | 2.741                          | 3.356 | 3.741 | 2.690 |
| América del Sur                  | 2.754                          | 3.165 | 3.818 | 3.292 |

Fuente: FEDEGAN (<https://www.fedegan.org.co/estadisticas/precios>) Precios anuales promedio simples, según lo reportado en el sitio web de FEDEGAN.

24. En consecuencia, la supuesta subvaloración de las importaciones sujetas a investigación, tal como fue determinada por el MINCIT, está viciada por la omisión de un factor fundamental: una porción significativa del producto similar comienza con un precio superior al de las importaciones sujetas, debido a la diferencia en el contenido graso. Adicionalmente, las partes involucradas en esta investigación han señalado que los precios de la leche en Colombia están artificialmente fijados por encima de los precios de las importaciones,<sup>28</sup> lo que implica que la comparación de precios realizada por el MINCIT presenta un sesgo inherente en contra de las importaciones sujetas, ya que cualquier comparación de precios entre ambas fuentes que no tenga en cuenta esta práctica revelaría que las importaciones sujetas son más económicas

25. Por otra parte, el MINCIT concluyó que hubo una "reducción notable" en el precio de las importaciones sujetas en 2023, al disminuir el precio promedio libre a bordo (FOB) de las importaciones de \$0.29 USD/litro en 2022 a \$0.25 USD/litro en 2023. No obstante, esta disminución fue inferior a la mitad del aumento en los precios de las importaciones sujetas entre 2021 y 2022, cuando el precio pasó de \$0.21 USD/litro a \$0.29 USD/litro.<sup>29</sup> Asimismo, el precio de las importaciones sujetas en 2023, con un valor de \$0.25 USD/litro, fue superior al de las importaciones sujetas en 2020 y 2021, que fue de \$0.21 USD/litro,<sup>30</sup> lo que indica que los precios de las importaciones sujetas aumentaron de manera generalizada durante el período de investigación (POI). Finalmente, el registro demuestra que los precios de las importaciones

<sup>28</sup> Consulte las páginas 11-12 de la declaración escrita de Araujo Ibarra en representación de ANDI (páginas 29-30 del expediente "lecheenpolvoT47.pdf"), en la cual se afirma que "En relación con la regulación de precios en Colombia, el precio de la leche es controlado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y no se ajusta a las dinámicas internacionales. Este precio ha experimentado un aumento sostenido en los últimos años, pasando de COP \$1,230 en 2020 a COP \$1,324 en 2021, COP \$1,949 en 2022 y COP \$2,232 en 2023. A diferencia de la tendencia nacional, el precio internacional de la leche ha disminuido en el mismo período. Esta intervención estatal en la regulación de precios ha distorsionado el análisis comparativo con los precios internacionales." También consulte la página 33 de la declaración escrita del Bufete Brigard Urrutia en representación de USDEC (página 161 del expediente "lecheenpolvoT47.pdf"), donde se establece que el precio de la leche cruda en Colombia está sujeto a regulación gubernamental.

<sup>29</sup> Informe Técnico Preliminar en la sección 7.2.2.4.

<sup>30</sup> Informe Técnico Preliminar en la sección 7.2.2.4.



sujetas y no sujetas presentaron tendencias similares a lo largo del POI,<sup>31</sup> lo que sugiere que los precios de las importaciones sujetas seguían las condiciones del mercado, tales como las fluctuaciones en la demanda.

26. Sin los datos erróneos de subvaloración, la información disponible en el registro no permite concluir que las importaciones sujetas hayan causado efectos adversos sobre los precios durante el POI. De hecho, el registro contradice la hipótesis de depresión de precios, dado que los precios del producto similar aumentaron de manera constante durante el POI, pasando de \$1,230 COP/litro en 2020 a \$2,315 COP/litro en 2023.<sup>32</sup> Además, no se ha presentado evidencia en el registro que sugiera que la industria nacional no haya podido hacer frente al aumento de los costos de producción a medida que sus precios aumentaron

27. El MINCIT concluye que existe un “daño” a la industria nacional basado en factores que mejoraron durante el POI (es decir, de 2020 a 2023), tales como el precio pagado a los productores nacionales, las importaciones bajo investigación en relación con el volumen de producción, las importaciones bajo investigación en relación con el consumo nacional aparente, y las ventas al sector formal del mercado.<sup>33</sup>

28. En virtud de lo expuesto, el registro indica que no existe una relación causal entre cualquier declive en el desempeño de la industria nacional durante el POI y las importaciones sujetas. Además, aunque el MINCIT sugiere que las disminuciones en las ganancias y márgenes de ganancia de la industria nacional fueron causadas por las importaciones de leche en polvo provenientes de los Estados Unidos, el registro demuestra que las primeras y más pronunciadas caídas en estos factores se produjeron cuando el volumen de importaciones sujetas estaba en descenso.<sup>34</sup> Asimismo, los ingresos de la industria nacional derivados de sus ventas al sector formal del mercado – único sector en el cual podría existir competencia entre las importaciones sujetas y el producto similar – aumentaron durante el POI, pasando de \$3.76 millones de COP en 2020 a \$3.93 millones de COP en 2023.<sup>35</sup> Adicionalmente, el volumen de ventas de la industria nacional al sector formal del mercado se mantuvo prácticamente estable durante el POI.<sup>36</sup> Por lo tanto, el registro sugiere que cualquier declive en el desempeño de la industria nacional estuvo limitado al sector informal del mercado, en el cual las importaciones sujetas no tienen presencia. En consecuencia, las importaciones de leche en polvo provenientes de los Estados Unidos no pueden explicar ninguna disminución en el desempeño de la industria nacional.

## C. Análisis de Otros Factores Conocidos

---

<sup>31</sup> *Id.* en la sección 7.2.2.4.

<sup>32</sup> Informe Técnico Preliminar, en la sección 7.2.3.

<sup>33</sup> *Id.* en las secciones 7.2.4.2.1.B, 7.2.4.2.1.C, 7.2.4.2.1.D, 7.2.4.2.1.E y 7.2.4.2.2.A.

<sup>34</sup> *Comparar id.* en las secciones 7.2.4.2.2.B. y 7.2.4.2.2.C con *id.* en la sección 7.2.2.2.

<sup>35</sup> *Id.* en la sección 7.2.4.2.2.A.

<sup>36</sup> *Id.* en la sección 7.2.4.2.1.C.



29. En conclusión, un análisis exhaustivo que considere todos los factores pertinentes probablemente demostrará que cualquier perjuicio sufrido por la industria nacional durante el período de investigación fue atribuible exclusivamente a factores distintos a las importaciones de leche en polvo provenientes de los Estados Unidos. En este sentido, los factores adicionales que deben ser debidamente examinados incluyen la inflación, las condiciones climáticas y la pandemia de COVID-19.

30. En primer lugar, la industria nacional parece haber sufrido daños durante el período de investigación como consecuencia directa de la pandemia de COVID-19. La disminución inicial en el desempeño de la industria nacional, en particular las caídas en sus márgenes de ganancia y beneficios, tuvo lugar en 2021, en el pico de la pandemia.<sup>37</sup> La corrección de las deficiencias en el cálculo de consumo nacional aparente realizado por MINCIT probablemente pondría de manifiesto los efectos negativos que la pandemia tuvo sobre el consumo en el mercado colombiano, proporcionando así una explicación al desempeño financiero decreciente de la industria nacional durante este período, especialmente si se contrasta con el incremento de la producción nacional en 2021. Además, la pandemia de COVID-19 probablemente incrementó los costos de producción, transporte y almacenamiento del producto nacional similar, debido a las nuevas políticas y directrices implementadas para contener la propagación del virus. Este fenómeno podría explicar el aumento de los precios del producto similar nacional, así como la posterior disminución en la producción durante el transcurso del período de investigación. De igual manera, la información pública sugiere que los precios de la carne de res aumentaron considerablemente a raíz de la pandemia de COVID-19, lo que llevó a los productores tanto de leche como de carne a reorientar su producción principalmente hacia la carne de res, lo cual justificaría la disminución en la producción de leche cruda a partir de 2021.<sup>38</sup>

31. La información pública también indica que la inflación se duplicó entre 2021 y 2022 y permaneció a niveles elevados en 2023.<sup>39</sup> Esta tendencia coincide con las caídas más significativas en el desempeño financiero de la industria nacional, particularmente en 2021, y probablemente explica el aumento de los precios de la leche en Colombia en 2022 y 2023 en comparación con los precios de otros proveedores internacionales, lo que, a su vez, explicaría las posteriores caídas en los indicadores financieros y operativos de la industria nacional. Por ejemplo, a medida que los costos y precios de la leche líquida producida en Colombia aumentaron, el producto se hizo menos competitivo, lo que redujo la producción, las ventas y los márgenes de ganancia de la industria nacional.

32. De igual forma, la información pública señala que en 2023 se percibió una escasez de leche en el mercado nacional debido a la anticipación del fenómeno climático de El Niño, lo que generó un aumento en las compras de leche en polvo provenientes de los Estados Unidos.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Informe Técnico Preliminar en la sección 7.2.4.2.2.

<sup>38</sup> Informe GAIN del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) en las pág. 2, 4.

<sup>39</sup> Informe GAIN del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) en las pág. 4-6.

<sup>40</sup> Informe GAIN del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) en la pág. 2.



33. En consecuencia, los Estados Unidos reitera que MINCIT debe llevar a cabo un análisis exhaustivo de toda la evidencia relevante al determinar la relación causal en este caso y solicita que MINCIT reconsidere sus conclusiones con base en las condiciones previamente expuestas.

#### IV. PROGRAMAS FEDERALES Y ESTATALES

34. Estados Unidos toma nota favorable de los programas que fueron excluidos de la investigación y considera que MINCIT ha determinado correctamente que dichas medidas no son pertinentes para el presente procedimiento. No obstante, persisten graves deficiencias en el análisis de MINCIT respecto a los programas y sus supuestos beneficios, los cuales fueron detallados en aportaciones previas y que se reiteran brevemente a continuación.

35. El análisis realizado por MINCIT en relación con el Programa de Cobertura de Márgenes Lácteos (DMC, por sus siglas en inglés) omite la considerable cantidad de evidencia proporcionada en la respuesta de los EE. UU. al Cuestionario Inicial, en la que se destaca el alcance sumamente limitado e impacto mínimo de este programa sobre el suministro y los precios de la leche en los EE. UU.<sup>41</sup>

36. El análisis de MINCIT sobre el Programa de Asistencia para la Comercialización de Productos Lácteos Orgánicos (ODMAP, por sus siglas en inglés) no aborda el hecho de que este programa está restringido a la leche orgánica proveniente de vacas lecheras, cabras u ovejas y fue implementado como respuesta a las disrupciones de la cadena de suministro derivadas de la pandemia global de COVID-19.<sup>42</sup> MINCIT no presenta evidencia alguna que indique que Colombia importa leche en polvo producida a partir de leche orgánica. En su respuesta al Cuestionario Inicial, EE. UU. describió el alcance limitado del sector de la leche orgánica, que representa menos del 5% de las ventas totales de leche. Además, considerando que este fue un programa temporal relacionado con los efectos económicos negativos de la pandemia de COVID-19, solicitamos que MINCIT excluya cualquier monto de subsidio asociado con este programa del cálculo final de subsidios.

37. Aunque MINCIT no cuantifica un beneficio para los productores de leche bajo el Programa de Préstamos Agrícolas, cabe señalar que MINCIT sigue incluyendo la “Asistencia y Apoyo del USDA para Agricultores, Ganaderos y Silvicultores Desatendidos.”<sup>43</sup> Como explicó los Estados Unidos en su respuesta al Cuestionario Inicial, este programa no otorgó pagos durante el período de investigación.<sup>44</sup> En este sentido, los Estados Unidos reitera que los Programas de Préstamos Agrícolas están generalmente disponibles para todos los productores agrícolas, y los productores de leche en polvo no son elegibles para este programa.

---

<sup>41</sup> Informe Técnico Preliminar en la sección 6.3.2.1.1.

<sup>42</sup> *Id.* en la sección 6.3.2.1.2.

<sup>43</sup> *Id.* en la sección 6.3.2.1.3.

<sup>44</sup> Respuesta de EE. UU. Al Cuestionario Inicial, pág. 57.



38. MINCIT no presenta evidencia alguna que respalde la afirmación de que los dos programas a nivel estatal, la Alianza para la Innovación Empresarial Láctea<sup>45</sup> y el Programa para la Expansión del Procesador de Lácteos Existente,<sup>46</sup> benefician a los productores de leche líquida o de leche en polvo. El cálculo del beneficio derivado de estos programas no parece basarse en los datos y la información proporcionada en la respuesta de EE. UU. al Cuestionario Inicial.<sup>47</sup> Además, MINCIT no ofrece ninguna explicación sobre el método utilizado para calcular dicho beneficio.

## **V. CONSIDERACIONES SOBRE LA METODOLOGÍA**

39. En relación con las cuestiones metodológicas planteadas en la determinación preliminar de MINCIT, los Estados Unidos reitera y amplía las preocupaciones previamente expuestas con respecto al análisis de transmisión de los subsidios y la asignación de beneficios por parte de MINCIT.

40. Como se expuso en la respuesta de los EE. UU. al Cuestionario Inicial, cualquier subsidio presunto otorgado a los productores de leche es de tal magnitud que no resulta significativo ni tiene impacto alguno sobre los precios de la leche en los EE. UU., mucho menos sobre los productos derivados de valor agregado, como la leche en polvo. En la medida en que alguno de los programas identificados en el Cuestionario Inicial haya otorgado un beneficio a los productores de leche, los Estados Unidos reitera enfáticamente que dichos programas fueron diseñados con el fin de minimizar cualquier impacto sobre el suministro y los precios de la leche.

### **A. Análisis de Transferencia de Subsidios**

41. En primer lugar, aunque MINCIT indicó en el Informe Técnico Preliminar que “un subsidio otorgado a un insumo no se transfiere automáticamente al producto fabricado a partir de ese insumo,” MINCIT no llevó a cabo el análisis necesario para determinar si existió una transferencia del subsidio.<sup>48</sup>

42. Como se demostró en las respuestas al cuestionario, los productores de leche en polvo adquieren la leche a través de transacciones de partes no relacionadas, a precios de mercado y en condiciones de libre competencia.

43. Como los Estados Unidos ya ha explicado anteriormente y en aportaciones previas, los programas de apoyo a la producción de leche están diseñados específicamente para minimizar cualquier impacto sobre el suministro y los precios de la leche. Asimismo, como lo evidencia el

---

<sup>45</sup> Informe Técnico Preliminar en la sección 6.3.2.2.1.

<sup>46</sup> *Id.* en la sección 6.3.2.2.2.

<sup>47</sup> *Id.* en la sección 6.3.2.2.

<sup>48</sup> Informe Técnico Preliminar en la sección 6.3.3.



precio elevado de la leche en los Estados Unidos, los subsidios no pueden ser trasladados a los compradores de productos derivados.<sup>49</sup>

## **B. Asignación de Beneficios**

44. En cuanto a la metodología de MINCIT para asignar los supuestos subsidios a la leche líquida al sector de la leche en polvo, los Estados Unidos expresa nuevas preocupaciones.

45. MINCIT continúa utilizando incorrectamente datos sobre las tasas de conversión de leche provenientes del Observatorio de la Cadena Láctea de Argentina (OCLA), a pesar de que existen datos oficiales del gobierno de los EE. UU. que son de acceso público, están debidamente documentados y se basan en encuestas regulares sobre la producción de leche y los precios de los productos lácteos en los EE. UU.

46. En el Informe Técnico Preliminar, el MINCIT hace uso de datos proporcionados por el gobierno de los Estados Unidos y por USDEC como parte de la primera fase de la metodología para asignar los presuntos subsidios a la producción de leche líquida en la producción de leche en polvo. No obstante, el MINCIT rechaza la utilización de los datos públicamente disponibles del USDA para la conversión de la producción de leche de los Estados Unidos empleada en la producción de leche en polvo estadounidense. En su lugar, el MINCIT persiste en la aplicación de los factores de conversión de la OCLA, los cuales, como se argumentará a continuación, no resultan apropiados para el análisis en cuestión.<sup>50</sup>

47. En su informe preliminar, el MINCIT sostiene que es razonable emplear su metodología basada en los factores de conversión de la OCLA, en virtud de que los datos de la OCLA se fundamentan en criterios objetivos, diseñados para fines ajenos a los de una investigación de defensa comercial.<sup>51</sup>

48. En primer lugar, los Estados Unidos entiende que los factores de conversión de la OCLA fueron desarrollados para una encuesta estadística específica realizada en Argentina, conforme a una resolución gubernamental de fecha 28 de octubre de 2016.<sup>52</sup> Esta encuesta tenía como finalidad el análisis del sector lácteo argentino, no la evaluación de la producción láctea en otros países, incluidos los territorios de los Estados Unidos. Los datos utilizados en la OCLA fueron recolectados durante el periodo comprendido entre el 1 de mayo de 2016 y el 30 de abril de 2017, es decir, casi una década atrás.<sup>53</sup>

49. En segundo lugar, el factor de conversión de la OCLA se basa en datos relativos a la composición y características de la producción de leche en Argentina. Como señaló la Estados

<sup>49</sup> Respuesta de EE. UU. al Cuestionario Inicial, pág. 64-65, incluido el Anexo 15 de los EE. UU.

<sup>50</sup> Informe Técnico Preliminar en la sección 6.3.3.

<sup>51</sup> *Id.*

<sup>52</sup> Disposición 1/2018 DI-2018-1-APN-DNLA#MPYT, <https://www.ocla.org.ar/noticias/12844834-disposicion-1-2018-dnl-mpyt-coeficientes-de-conversion-producto-leche-equivalent> (consultado el 26 de septiembre de 2024).

<sup>53</sup> Respuesta de EE. UU. al Cuestionario Inicial, pág. 54.





Unidos en su respuesta al Cuestionario Inicial, la leche de los Estados Unidos presenta una mayor concentración de componentes<sup>54</sup> en comparación con los datos utilizados en los cálculos de la OCLA, lo que implica que se requiere menor cantidad de leche para producir la misma cantidad de producto.<sup>55</sup>

50. En tercer lugar, si bien el MINCIT observa que diversas partes interesadas en esta investigación, incluidos los opositores a la misma, han proporcionado factores de conversión similares a los de la OCLA, únicamente una entidad, Nestlé de Colombia S.A., presentó datos públicos relativos a las tasas de conversión. Las tasas de conversión proporcionadas por Nestlé resultan significativamente más bajas para la leche en polvo descremada en comparación con las tasas utilizadas por la OCLA, lo que pone de manifiesto que la metodología aplicada por el MINCIT sobrestima considerablemente la asignación de los presuntos subsidios a la producción de leche en polvo.<sup>56</sup>

51. Según los informes proporcionados por Nestlé, se requieren 9.516 litros de leche para producir un kilogramo de leche en polvo desnatada, 9.493 litros para producir un kilogramo de leche en polvo semidesnatada y 8.141 litros para producir un kilogramo de leche en polvo entera. En comparación, la tasa de conversión de OCLA para la leche en polvo desnatada es de 12,25 litros de leche, y para la leche en polvo semidesnatada y entera, 8,755 litros de leche.

52. Las tasas de conversión proporcionadas por Nestlé son significativamente más bajas para la leche en polvo desnatada en comparación con las tasas de OCLA, lo que implica que la "metodología OCLA" está sobrestimando sustancialmente la asignación de los presuntos subsidios a la producción de leche en polvo, lo cual pone en entredicho la afirmación de MINCIT de que dichas empresas "...proporcionaron factores de conversión coherentes con la metodología OCLA."<sup>57</sup>

53. Asimismo, existen otros datos de acceso público sobre factores de conversión en la industria láctea que respaldan la conclusión de que las tasas de conversión de OCLA no son precisas para asignar los supuestos subsidios de producción de leche a la producción de leche en polvo en los Estados Unidos.

54. Como ejemplo, la consultora italiana Clal, especializada en la industria láctea, proporciona tasas de conversión asumidas para leche en polvo y otros productos lácteos, lo que constituye un punto adicional de comparación con los factores de conversión de OCLA. En el sitio web de Clal, estos datos se presentan en términos de kilogramos de leche necesarios para

---

<sup>54</sup> Esto hace referencia a los componentes de grasa y proteína medidos en la leche. Específicamente, según los datos del USDA, la leche cruda de los Estados Unidos contiene mayores porcentajes de grasas, proteínas y sólidos no grasos totales que la leche cruda de Argentina utilizada en el documento de la OCLA, <https://usda.library.cornell.edu/concern/publications/zc77tg97j?locale=en>.

<sup>55</sup> Respuesta de EE. UU. al Cuestionario Inicial, pág. 55.

<sup>56</sup> Tomo 43, pág. 411, <http://srvcalidad.mincomercio.gov.co/Practicas-Comerciales/Mincomercio/lecheenpolvoT43.pdf> (consultado el 30 de septiembre de 2024).

<sup>57</sup> Informe Técnico Preliminar, en la sección 6.3.3.



producir un kilogramo de leche en polvo. No obstante, es posible utilizar el mismo factor de conversión empleado por MINCIT para convertir la producción de leche en los Estados Unidos de kilogramos a litros, con el fin de comparar los datos.<sup>58</sup> Clal reporta un factor de conversión estimado de 10.72 kilogramos de leche requeridos para producir 1 kilogramo de leche en polvo descremada, o 10.41 litros de leche para producir 1 kilogramo de leche en polvo descremada. Dichos factores de conversión de leche publicados por Clal son sustancialmente más bajos que los factores de conversión utilizados por OCLA, los cuales emplea MINCIT para convertir la leche en polvo de los Estados Unidos a una base equivalente de leche.

55. Adicionalmente, el Ministerio de Agricultura de Colombia publica datos mensuales sobre la producción de leche en polvo descremada y leche en polvo entera en Colombia.<sup>59</sup> Dichos datos permiten calcular el factor de conversión implícito entre la cantidad de leche líquida (en litros) requerida para producir un kilogramo de leche en polvo descremada y leche en polvo entera, de manera mensual durante el año 2023.<sup>60</sup> Según los datos proporcionados por el Ministerio de Agricultura, en 2023 se emplearon 10,47 litros de leche para producir un kilogramo de leche en polvo descremada.<sup>61</sup> Los factores de conversión implícitos en la producción de leche en polvo en Colombia son, nuevamente, considerablemente más bajos que la tasa de conversión empleada por OCLA y se alinean con los datos aportados por Nestlé y Clal.

56. En resumen, las tasas de conversión de leche en polvo descremada proporcionadas por Nestlé, el sitio web de Clal y los datos del Ministerio de Agricultura de Colombia son significativamente inferiores a las tasas de conversión de OCLA. Por lo tanto, los datos presentados por un productor colombiano de leche en polvo, el Ministerio de Agricultura de Colombia y una firma consultora europea no respaldan la afirmación de MINCIT respecto a la aplicabilidad de las tasas de conversión de OCLA a este análisis, ni proporcionan soporte alguno para la "metodología OCLA."

57. Los factores de conversión de OCLA empleados por MINCIT no son adecuados para la asignación de los presuntos subsidios a la producción de leche en los Estados Unidos en relación con la producción de leche en polvo en ese país. Tal como lo explicó los Estados Unidos en su respuesta al Cuestionario Inicial, la aplicación de las tasas de conversión de OCLA da lugar a niveles de composición de la leche que no coinciden con los datos oficiales de los Estados

---

<sup>58</sup> Ver Exportaciones Totales de Productos Lácteos en Equivalente de Leche, sitio web de Clal.it, ([https://www.clal.it/en/index.php?section=dairyPROD\\_DWT\\_me](https://www.clal.it/en/index.php?section=dairyPROD_DWT_me)) consultado el 22 de noviembre de 2024.

<sup>59</sup> Ver <https://uspleche.minagricultura.gov.co/Documentos.html>. Específicamente, la página web "Formulario de Reporte", que incluye una hoja de cálculo (y video) para la "Plantilla Reporte de Venta de Productos Lácteos".

<sup>60</sup> Sitio web del Ministerio de Agricultura de Colombia, (<https://uspleche.minagricultura.gov.co/Lacteos.html>) consultado el 26 de septiembre de 2024.

<sup>61</sup> Para el año 2023, se produjeron un total de 1.018.826 kilogramos de leche en polvo descremada, utilizando 10.670.785 litros de leche, lo que da como resultado un factor de conversión de 10,47 litros de leche por kilogramo de leche en polvo descremada (10.670.785 dividido entre 1.018.826).





Unidos y, por tanto, exagera de manera sustancial la proporción de los presuntos subsidios a la producción de leche en EE. UU.<sup>62</sup>

58. No obstante, en caso de que MINCIT decida continuar utilizando dicho enfoque, deberá emplear una tasa de conversión más representativa para la leche en polvo descremada y la leche en polvo sin grasa, dado que la tasa de conversión de OCLA es casi un 30 por ciento más alta, lo que provoca una inflación en la asignación de los presuntos subsidios a la producción de leche en EE. UU. para la producción de leche en polvo. Cualquier error en el uso de las tasas de conversión de OCLA afectaría de manera negativa cada uno de los pasos subsiguientes en el cálculo de los subsidios realizado por MINCIT.

59. Además de la utilización de tasas de conversión inexactas, la aplicación de la metodología de OCLA por parte de MINCIT exagera gravemente la proporción de los presuntos subsidios a la producción de leche en EE. UU. que deben asignarse a la producción de leche en polvo de EE. UU. Tal como fue señalado en la respuesta de la Estados Unidos al Cuestionario Inicial, esta entidad estableció claramente que el límite máximo del valor total del presunto subsidio a la producción de leche que puede ser asignado a la leche en polvo es del 5,17 por ciento.<sup>63</sup> MINCIT no ha presentado ninguna evidencia que refute este argumento.

60. Los Estados Unidos observa que la denominada “metodología OCLA” ha sido modificada en el Informe Técnico Preliminar en comparación con su presentación en el Informe Técnico Inicial. En dicho Informe Inicial, los factores de conversión de OCLA fueron utilizados para transformar el supuesto subsidio a la producción de leche, expresado en dólares estadounidenses por litro, en dólares por kilogramo para las categorías de leche en polvo descremada, semidescremada y entera.<sup>64</sup> Las tasas de subsidio estimadas fueron de \$0.220 por kilogramo para leche en polvo descremada y semidescremada, y de \$0.157 por kilogramo para leche en polvo entera.<sup>65</sup>

61. No obstante, en el Informe Técnico Preliminar, MINCIT emplea los factores de conversión de OCLA para convertir las importaciones (en kilogramos) de leche en polvo de EE. UU. hacia una base de “equivalente en leche líquida” expresada en litros. Los Estados Unidos ha reproducido dichos datos y cálculos en una presentación anterior.<sup>66</sup> MINCIT determina que el “equivalente en leche líquida” de las importaciones totales de leche en polvo descremada y semidescremada de EE. UU. en 2023 asciende a 319,689,019.3 litros,<sup>67</sup> mientras que el “equivalente en leche líquida” de las importaciones de leche en polvo entera de EE. UU. se calcula en 15,339,646 litros, lo que da un total de 335,028,654.8 litros. MINCIT señala

<sup>62</sup> Respuesta de EE. UU. al Cuestionario Inicial, pág. 60.

<sup>63</sup> Respuesta de EE. UU. al Cuestionario Inicial, pág. 64.

<sup>64</sup> Informe Técnico Inicial, en la pág.71.

<sup>65</sup> *Id.*

<sup>66</sup> Respuesta de EE. UU. al Cuestionario Inicial, pág. 59-61.

<sup>67</sup> Informe Técnico Preliminar, en la sección 6.3.3.



específicamente que “...en 2023, Colombia importó 335,028,654.8 litros de leche subsidiada de los Estados Unidos.”<sup>68</sup>

62. Posteriormente, MINCIT calcula el supuesto subsidio a la producción de leche asignado a las importaciones de leche en polvo hacia Colombia, utilizando un enfoque distinto al del informe técnico inicial. En primer lugar, MINCIT determina un precio FOB de exportación al dividir el valor total de las importaciones de leche en polvo de EE. UU. en 2023 (\$85,222,328.51) por el “equivalente en leche líquida” de las importaciones colombianas de leche en polvo (335,028,654.8 litros). Este enfoque introduce un nuevo procedimiento que resulta en un “precio FOB de exportación” de 0.25 dólares estadounidenses por litro. Cabe señalar que, a pesar de la nota en la Tabla 4 (p. 45) que indica que el precio de exportación se obtuvo de la base de datos de declaraciones de importación de la DIAN, este precio no corresponde a un precio FOB real, como es habitual en estos cálculos, sino que se trata de un precio artificialmente determinado, basado en el uso erróneo de los factores de conversión de OCLA.

63. A continuación, MINCIT compara este precio FOB artificial con el supuesto nivel de subsidios a la producción de leche (expresado en dólares por litro), lo que da lugar a una tasa de subsidio del 4.86%. MINCIT concluye que “...la transferencia de recursos mediante subsidios a la producción de leche líquida en los Estados Unidos a las importaciones de leche en polvo asciende al 4.86% del precio de exportación” (pág. 45).

64. Con base en los datos proporcionados por el MINCIT, los Estados Unidos no ha podido replicar el cálculo del 4.86%, dado que el monto del supuesto subsidio (0.012 dólares estadounidenses por litro) dividido por el “precio FOB de exportación” (0.25 dólares por litro) da como resultado un 4.80%. No obstante, por las razones previamente expuestas, esta metodología resulta defectuosa y no debe ser empleada en caso de que la investigación conduzca a una determinación final positiva.

65. La respuesta escrita de EE. UU. al Cuestionario Inicial presentó cálculos detallados, utilizando datos oficiales y públicamente accesibles del gobierno de EE. UU., para establecer el límite máximo del subsidio otorgado a la producción de leche que podría ser asignado a la producción de leche en polvo. Los Estados Unidos mantiene su posición de que el nivel de los subsidios a la producción de leche está significativamente sobreestimado y que, como se argumentó previamente, el impacto de dichos subsidios sobre los precios de la leche en EE. UU. es nulo o casi inexistente.

66. No obstante, incluso asumiendo el supuesto nivel de subsidio de Colombia para los fines de este análisis, la metodología de EE. UU. resultaría en una tasa de subsidio del 1.69%, basada en el límite máximo del 5.17% de subsidio que podría ser asignado a la producción de leche en polvo. Si se utilizara el método alternativo, aunque menos preciso, de fijar el límite de los subsidios en función del volumen de leche utilizado para la producción de leche en polvo, la tasa

---

<sup>68</sup> *Id.*



de subsidio resultante sería del 2.48%. Los detalles de los cálculos se presentan en la Tabla 2 a continuación.

Tabla 2: Metodología de Cálculo

|                                                 | Metodología de EE. UU. (límite del 5.17%) | Metodología Alternativa de EE. UU. (límite del 7.6%) |
|-------------------------------------------------|-------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| Límite del subsidio (USD) 1/                    | 62,546,660                                | 91,944,800                                           |
| Producción de leche en polvo en EE. UU. (kg) 2/ | 1,212,857,708                             | 1,212,857,708                                        |
| Subsidio por unidad (USD/kg) 3/                 | 0.05                                      | 0.08                                                 |
| Valor unitario promedio FOB (USD/kg) 4/         | 3.06                                      | 3.06                                                 |
| Tasa de subsidio 5/                             | 1.69%                                     | 2.48%                                                |

Notas:  
1/ El límite del subsidio se calcula utilizando los subsidios supuestos del MINCIT a la producción de leche en EE. UU. de la Tabla 6.3.2.3. Los Estados Unidos no admite que este cálculo sea preciso.  
2/ La fuente de los datos es el Servicio Nacional de Estadísticas Agrícolas (NASS) del USDA).  
3/ El subsidio por unidad se calcula dividiendo el valor del límite del subsidio por el volumen de la producción de leche en polvo de EE. UU.  
4/ El valor unitario promedio FOB se obtiene tomando el valor total (en dólares estadounidenses) de las importaciones de Colombia del producto objeto de investigación desde los Estados Unidos en términos FOB y dividiéndolo por el volumen total (en kg) de las importaciones de dicho producto desde el Estados Unidos en 2023. La fuente de estos datos es la base de datos aduanera de Colombia, obtenida del sitio web de Trade Data Monitor (TDM).  
5/ La tasa de subsidio se obtiene dividiendo el subsidio por unidad por el valor unitario promedio FOB.

VI. CONCLUSIÓN

67. En conclusión, los Estados Unidos agradece la oportunidad de presentar sus observaciones en el marco de la investigación de medidas compensatorias (CVD) realizada por el MINCIT sobre las exportaciones de leche en polvo provenientes de los Estados Unidos. Confiamos en que el MINCIT considere de manera exhaustiva estos comentarios al emitir su determinación final.





THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE  
EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT  
WASHINGTON

December 12, 2024

Mr. Francisco Melo Director of Foreign Trade  
Ministry of Commerce, Industry and Tourism  
Calle 28 N0. 13 A-15 Bogota DC, 11-311

Dear Director Melo:

The United States appreciates the opportunity to participate fully in the countervailing duty investigation initiated by the Government Colombia on milk powder exports from the United States. The United States requests that you consider the following comments in your evaluation of whether to impose final duties on exports of milk powder from the United States.

The United States thanks the Government of Colombia for taking these comments into consideration.

Sincerely,

*Philip Butler*

Philip Butler  
Senior Associate General Counsel  
Office of the United States Trade Representative

Encl.

# **WRITTEN SUBMISSION OF THE UNITED STATES REGARDING COLOMBIA'S COUNTERVAILING DUTY INVESTIGATION ON MILK POWDER EXPORTS FROM THE UNITED STATES**

## **I. INTRODUCTION**

1. This submission highlights certain points with respect to Colombia's countervailing duty ("CVD") investigation on milk powder exports from the United States. Specifically, this submission intends to provide greater detail on points previously put forth by the United States government and includes additional comments relevant to the Ministerio de Comercio, Industria y Turismo's ("MINCIT") countervailing duty investigation on milk powder exports from the United States.

## **II. PROCEDURAL CONCERNS**

2. The United States notes the following procedural concerns with Colombia's CVD investigation that warrant discussion before proceeding to substantive arguments.

3. It appears that the vast majority of all submissions made by Colombian industry, especially those providing information in support of the allegations, are marked confidential with little to no information available for review. It does not appear that those parties requesting that their information be marked confidential have been required, pursuant to Article 2.2.3.9.6.21 of Colombia's regulations to "furnish non-confidential summaries thereof" of their confidential submissions. Further, to the extent that interested parties have provided confidential information, we would contend that the summaries, to the extent they have been provided by the authorities and not the parties, are not "in sufficient detail" as "to permit a reasonable understanding of the substance" as required under Article 2.2.3.9.6.21 of Colombia's regulations.

4. Further, almost all domestic industry submissions are substantially or entirely confidential and it does not appear that any of the domestic industry submissions include the "appropriate justification for the request for confidentiality" as required under Article 2.2.3.9.6.21 of Colombia's regulations. It is not clear what basis or good cause has been shown by the domestic industry for MINCIT to have afforded this confidential treatment, particularly in light of the missing or severely insufficient non-confidential summaries of confidential arguments.

## **III. INJURY**

5. Moving on to the substantive issues in this submission, the United States would like to elaborate on several errors with respect to MINCIT's injury findings in the preliminary determination. As noted in the public hearing and the written oral statement submitted to MINCIT by the United States, these errors relate to MINCIT's domestic like product and domestic injury definitions, its causation analysis, and its analysis of other known factors.

### **A. Domestic Like Product and Domestic Injury**

6. As previously noted, the United States has several concerns with MINCIT defining the like product as liquid milk.

7. First, Colombian produced milk powder is omitted from the like product definition, even though its inclusion in the like product definition would appear to be consistent with both the World Trade Organization (WTO) *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures* (the “WTO SCM Agreement”) and Colombia’s CVD regulations. The WTO SCM Agreement and Colombia’s CVD regulations define the like product as “a product which is identical, *i.e.*, alike in all respects to the product under investigation, or in the absence of such a product, another product which, although not alike in all respects, has characteristics closely resembling those of the product under consideration.”<sup>1</sup> In this investigation, MINCIT identified the product under investigation as milk powder and found that milk powder is produced in Colombia.<sup>2</sup> Accordingly, Colombian produced milk powder is identical, or at least the most nearly identical product, to the product under investigation, thereby corresponds with the like product definition in both the WTO SCM Agreement and Colombia’s CVD regulations.

8. Next, MINCIT presented a single like product analysis when defining the like product as liquid milk, but this broad definition encompasses two distinct products at different stages of production, raw liquid milk and processed liquid milk,<sup>3</sup> with processed liquid milk being a downstream product of raw liquid milk.<sup>4</sup> Therefore, MINCIT’s like product definition includes two products, raw liquid milk and processed liquid milk, that have significantly different characteristics. For example, the bacteria content in the two products is completely different because processed liquid milk has been pasteurized while raw liquid milk has not, which means that the health benefits and concerns of the two products are also different.<sup>5</sup>

9. If MINCIT were to use liquid milk as the like product in its determination to impose final duties, MINCIT should undertake separate like product analyses for raw liquid milk and processed liquid milk to ensure that each has characteristics closely resembling those of the product under investigation.

10. However, available information on the record does not appear to support the expansion of the like product definition beyond milk powder to include any form of liquid milk, as there is evidence of clear dividing lines between milk powder and the two forms of liquid milk – raw liquid milk and processed liquid milk.

11. First, milk powder and the two liquid milk forms have different physical forms. Next, there are significant processing steps separating milk powder from raw liquid milk and processed

---

<sup>1</sup> World Trade Organization *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures* (WTO SCM Agreement) at fn.46; Article 2.2.3.9.1.1.11. of Decree 1074 of 2015, as amended by Decree 653 of 2022.

<sup>2</sup> Ministry of Commerce, Industry and Tourism, Preliminary Technical Report, Doc. SV-249-02-2 (September 2024) (“Preliminary Technical Report”), section 4.

<sup>3</sup> *Id.* at section 5.

<sup>4</sup> *Id.* at section 7.2.5.1.

<sup>5</sup> *Id.*

liquid milk, with each product also requiring different manufacturing operations and equipment.<sup>6</sup> Specifically, milk powder and raw liquid milk are separated by both pasteurization and dehydration, and milk powder and processed liquid milk are separated by dehydration.<sup>7</sup>

12. Second, there is record evidence suggesting that milk powder has different end uses than the liquid milk products.<sup>8</sup> Although MINCIT has suggested that the record also shows that there are situations in which milk powder and liquid milk have the same end uses, the record is not clear on whether the shared end uses represent a majority or minority of the end uses of the product under investigation.<sup>9</sup> In the United States' view, only a few instances of shared end uses between milk powder and liquid milk would not weigh in favor including liquid milk in the like product definition.

13. Even if MINCIT were nonetheless to expand the like product definition beyond Colombian produced milk powder to include a form of liquid milk, the only appropriate product appears to be domestically produced processed liquid milk. While milk powder and raw liquid milk are separated by two significant processing steps, milk powder and processed liquid milk are only separated by one significant processing step.<sup>10</sup> Further, if milk powder is reconstituted into a liquid form via rehydration, its form is processed liquid milk, not raw liquid milk.<sup>11</sup> Indeed, milk powder cannot be returned to the raw liquid milk form.<sup>12</sup>

14. There also appears to be a stark contrast in the channels of distribution for raw liquid milk compared to both processed milk and milk powder, as the record indicates that a significant portion of raw liquid milk is sold in the informal sector of the market, where neither processed milk nor milk powder are sold.<sup>13</sup>

15. As noted above, MINCIT presented examples in which milk powder and liquid milk are used interchangeably in certain products, which they use to allege that the products share end uses, but these examples reference processed liquid milk, not raw liquid milk.<sup>14</sup> Therefore, the record indicates that any raw liquid milk sold in the formal sector of the market must first be converted into processed liquid milk before it can be used interchangeably with milk powder. So, in short of properly narrowing the domestic like product to milk powder, an examination limited to domestically produced processed liquid milk would capture the competition, if any, that is occurring between milk powder exports from the United States and domestically produced liquid milk.

---

<sup>6</sup> Preliminary Technical Report at section 7.2.5.1.

<sup>7</sup> *Id.*

<sup>8</sup> *Id.* at sections 5.2.2.1 and 5.2.2.2.

<sup>9</sup> *Id.* at sections 5.2.2.1, 5.2.2.2, and 7.2.5.1.

<sup>10</sup> *Id.* at section 7.2.5.1.

<sup>11</sup> *Id.*

<sup>12</sup> *Id.*

<sup>13</sup> Compare *id.* at section 7.2.4.2.1.A with *id.* at section 7.2.4.2.1.C.

<sup>14</sup> *Id.* at section 5.2.2.1.

16. The United States is also concerned with MINCIT's preliminary domestic industry definition, which, in being consistent with MINCIT's like product definition, omitted Colombian milk powder producers from the domestic industry definition.<sup>15</sup> As a result, the data for the industry that produces the product that is identical, or at least the most nearly identical product, to the product under investigation was excluded from most, if not all, of MINCIT's material injury analysis.<sup>16</sup> This is of significant concern to the United States because, it appears that MINCIT's material injury analysis should be focused on whether milk powder exports from the United States have injured the milk powder industry in Colombia.

## **B. Causation**

17. The United States has several concerns with MINCIT's collection, presentation, and consideration of data for its material injury analysis.

18. First, MINCIT's collection and presentation of data for the Colombian liquid milk industry does not align with its domestic industry definition. In defining the domestic industry as producers of liquid milk, MINCIT included Colombian producers of both raw liquid milk and processed liquid milk, but all of the data it collected, presented, and considered for its material injury analysis concerns only the Colombian raw liquid milk industry.<sup>17</sup> The United States urges MINCIT to reconsider its material injury analysis to include a full representation of the domestic industry as defined by MINCIT in its determination on whether to impose final duties.

19. Next, MINCIT's material injury analysis appears to be limited to analyzing trends from 2022 to 2023, despite its data collection period being 2020-2023 and statement that "the analysis to determine damage to the domestic production section was conducted through a trend or sequential study of the relevant factors."<sup>18</sup> In the United States' view, MINCIT's limited analysis of trends resulted in a distorted view of the industry's performance since MINCIT made findings that contradicted certain trends over the full period of investigation (POI). We also note that such a limited analysis limits MINCIT's ability to fully consider how the domestic industry's performance may have been impacted by market conditions that may not have spanned the entirety of the POI or had differing effects on the Colombia market throughout the POI, *e.g.*, the COVID-19 pandemic and domestic inflation. Such a limited analysis does not allow MINCIT to objectively examine the volume, price effects, and impact of subject imports on the domestic industry.

20. Finally, MINCIT's apparent national consumption calculation does not appear to be a reliable representation of consumption in the Colombian market during the POI because it used the Colombian industry's total production of raw liquid milk as a substitute for the domestic industry's Colombian shipments of liquid milk, which it presumably cannot collect or worse, has not attempted to collect. In the United States' view, production does not equate to consumption

---

<sup>15</sup> Preliminary Technical Report, at section 3. Here, MINCIT states that "the producers associated with FEDEGAN represent 100 percent of the domestic liquid milk production sector."

<sup>16</sup> *See id.* at section 7.

<sup>17</sup> *See id.* at section 7.

<sup>18</sup> *Id.* at section 7.2.1.



and changes in production levels over the POI are not necessarily indicative of changes in apparent consumption. For example, publicly available information suggests that during the POI, raw milk producers shifted their focus to beef production to take advantage of increasing beef prices, which likely affected production volumes but not consumption.<sup>19</sup> In any final phase of this investigation, the United States requests that MINCIT collect data on the domestic industry's shipments of the like product to the Colombian market, and if unable to collect such information, that it use positive evidence on the record to estimate the Colombian market's consumption of the like product.

21. Even assuming that MINCIT correctly defined the like product and domestic industry and that there were no data issues with its material injury analysis, the United States questions whether MINCIT's analysis shows a causal relationship between the imports of milk powder from the United States and the Colombian liquid milk industry.

22. The data indicate that subject import volume was not significant or increasing during the POI. Subject import volume decreased from 352 million liters in 2020 to 311 million liters in 2021 and 295 million liters in 2022, and then increased to 335 million liters in 2023, a level 4.8 percent lower than in 2020.<sup>20</sup> As a share of domestic industry production, subject import volume decreased from 4.76 percent in 2020 to 3.98 percent in 2021, and then increased to 3.99 percent in 2022 and 4.72 percent in 2023, a level 0.04 percentage points lower than in 2020.<sup>21</sup> As a share of apparent national consumption, subject import volume decreased from 4.41 percent in 2020 to 3.75 percent in 2021 and 3.71 percent in 2022, and then increased to 4.39 percent in 2023, a level 0.02 percentage points lower than in 2020.<sup>22</sup>

23. The pricing data presented by MINCIT does not reflect a comparison of the same product types, nor does it represent comparisons at the same level of trade.<sup>23</sup> Imports of milk powder from the United States and Colombian liquid milk are sold in different forms, which have different transportation and storage costs associated with them.<sup>24</sup> Further, milk powder is either sold as whole milk powder or skim milk powder, with the difference being that skim milk powder contains less milkfat than whole milk powder.<sup>25</sup> The reduced milkfat content of skim milk powder makes it cheaper than whole milk powder, as evidenced in the pricing data collected by FEDEGAN,<sup>26</sup> which explains why subject imports (mostly skim milk powder) were

---

<sup>19</sup> United States Department of Agriculture GAIN Report, Report No. CO2024-0012 (August 20, 2024) ("USDA GAIN Report") at pg. 2, 4.

<sup>20</sup> Preliminary Technical Report, at section 7.2.2.2.

<sup>21</sup> *Id.* at section 7.2.4.2.1.B.

<sup>22</sup> *Id.* at section 7.2.4.2.1.E.

<sup>23</sup> *Id.* at section 7.2.3.

<sup>24</sup> *Id.* at section 5.2.1.

<sup>25</sup> See American Dairy Products Institute (ADPI) standard for Whole Milk Powder and for Skim Milk Powder, retrieved on October 30, 2024: [https://www.adpi.org/wp-content/uploads/2023/07/Whole-Milk-Powder-Standard-v3.0\\_2023.pdf](https://www.adpi.org/wp-content/uploads/2023/07/Whole-Milk-Powder-Standard-v3.0_2023.pdf) and [https://www.adpi.org/wp-content/uploads/2023/07/Skim-Milk-Powder-Standard-v3.0\\_2023.pdf](https://www.adpi.org/wp-content/uploads/2023/07/Skim-Milk-Powder-Standard-v3.0_2023.pdf).

<sup>26</sup> FEDEGAN publishes price data for whole milk powder and skim milk powder. A comparison of this price data demonstrates that whole milk powder is priced higher than skim milk powder. Data retrieved on October 29, 2024: <https://www.fedegan.org.co/estadisticas/precios>.

priced lower than non-subject imports (mostly whole milk powder). See Table 1. The difference in value between whole milk and skim milk beverage products is also evident in retail prices in the United States, where the price of whole milk is on average \$0.35 per gallon higher than the price of skim (reduced fat) milk.<sup>27</sup>

*Table 1: Whole Milk Powder (WMP) and Skim Milk Powder (SMP) prices by supplier based on monthly data reported by FEDEGAN*

|                          | 2020                     | 2021  | 2022  | 2023  |
|--------------------------|--------------------------|-------|-------|-------|
| <b>Whole Milk Powder</b> | <b>\$ per metric ton</b> |       |       |       |
| Europe                   | 3.167                    | 3.913 | 5.131 | 3.830 |
| Oceania                  | 2.950                    | 3.849 | 3.863 | 3.088 |
| South America            | 3.028                    | 3.626 | 4.256 | 3.659 |
| <b>Skim Milk Powder</b>  |                          |       |       |       |
| Europe                   | 2.510                    | 3.111 | 3.827 | 2.706 |
| Oceania                  | 2.741                    | 3.356 | 3.741 | 2.690 |
| South America            | 2.754                    | 3.165 | 3.818 | 3.292 |

Source: FEDEGAN (<https://www.fedegan.org.co/estadisticas/precios>) Simple average annual prices as reported on FEDEGAN's website.

24. Consequently, the supposed underselling by subject imports found by MINCIT is tainted for failure to account for the fact that a significant portion of the like product starts out commanding a higher price than subject imports based on fat content. In addition, parties participating in this investigation mentioned that Colombian milk prices are artificially priced above imports,<sup>28</sup> meaning that MINCIT's current pricing comparison is inherently biased against subject imports, as any pricing comparison between the two sources that did not account for this practice would show that subject imports are cheaper.

25. Furthermore, MINCIT concluded that there was a "notable" reduction in the price of subject imports in 2023, when the average free on board (FOB) price of subject imports declined from \$0.29 USD/liter in 2022 to \$0.25 USD/liter in 2023, but this decrease was less than half of the increase in subject import prices from 2021 to 2022, when it increased from \$0.21 USD/liter to \$0.29 USD/liter.<sup>29</sup> Also, the price of subject imports in 2023, at \$0.25 USD/liter, was higher than subject import prices in 2020 and 2021, at \$0.21 USD/liter,<sup>30</sup> meaning that subject import prices increased overall during the POI. Finally, the record shows that subject import and non-subject import prices had similar trends during the POI,<sup>31</sup> which suggests that subject import prices were tracking market conditions, such as changes in demand.

<sup>27</sup> U.S. Bureau of Labor Statistics.

<sup>28</sup> See pp. 11-12 of the written statement of Araujo Ibarra on behalf of ANDI (pp. 29-30 of the file "lecheenpolvoT47.pdf), which states that "Regarding price regulation in Colombia, the price of milk is controlled by the Ministry of Agriculture and Rural Development (MADR) and does not adjust to international dynamics. This price has had a sustained increase in recent years, going from COP \$1,230 in 2020, to COP \$1,324 in 2021, COP \$1,949 in 2022, and COP \$2,232 in 2023. Unlike the national trend, the international price of milk has decreased in the same period. This state intervention in price regulation has distorted the comparative analysis with international prices." See also pp. 33 for the written statement of the Brigard Urrutia Law Firm on behalf of USDEC (p. 161 of the file "lecheenpolvoT47.pdf), which also establishes that the price of raw milk in Colombia is subject to government regulation.

<sup>29</sup> Preliminary Technical Report at section 7.2.2.4.

<sup>30</sup> Preliminary Technical Report at section 7.2.2.4.

<sup>31</sup> *Id.* at section 7.2.2.4.

26. Without the flawed underselling data, the available information on the record does not indicate that subject imports caused any adverse price effects during the POI. In fact, the record contradicts price depression given that like product prices continually increased over the POI, from \$1,230 COP/liter in 2020 to \$2,315 COP/liter in 2023.<sup>32</sup> Nor does the record contain any evidence indicating that the domestic industry was unable to cover any increased production costs as its prices increased.

27. MINCIT finds “damage” to the domestic industry in factors that improved over the POI (*i.e.*, from 2020 to 2023), such as the price paid to domestic producers, imports under investigation relative to production volume, imports under investigation relative to apparent national consumption, and sales to the formal sector of the market.<sup>33</sup>

28. In light of the above, the record indicates that there is no causal connection between any decline in the domestic industry’s performance during the POI and subject imports. Further, while MINCIT suggests that declines in the domestic industry’s profit and profit margin were caused by imports of milk powder from the United States, the record shows that the initial and steepest declines in these factors occurred when subject import volume was declining.<sup>34</sup> Also, the domestic industry’s revenue from its sales to the formal sector of the market – the only sector of the market in which there could be any competition between subject imports and the like product – increased over the POI, increasing from \$3.76 million COP in 2020 to \$3.93 million COP in 2023.<sup>35</sup> In addition, the volume of the domestic industry’s sales to the formal sector of the market was fairly flat over the POI.<sup>36</sup> The record therefore suggests that any declines in the domestic industry’s performance were limited to the informal sector of the market, where subject imports do not have a presence. Accordingly, imports of milk powder from the United States could not explain any declines in the domestic industry’s performance.

### **C. Analysis of Other Known Factors**

29. All told, an analysis that considers all other known factors will likely show that any injury to the domestic industry over the period of injury was attributable solely to factors other than the milk powder imports from the United States. Based on the facts here, the additional factors that must be examined include: inflation, climate conditions, and the COVID-19 pandemic.

30. First, the domestic industry appears to have been injured during the POI as a result of the COVID-19 pandemic. The initial decline in the domestic industry’s performance, particularly the declines in its profit and profit margins, occurred in 2021, the peak of the COVID-19

---

<sup>32</sup> Preliminary Technical Report, at section 7.2.3.

<sup>33</sup> *Id.* at sections 7.2.4.2.1.B, 7.2.4.2.1.C, 7.2.4.2.1.D, 7.2.4.2.1.E, and 7.2.4.2.2.A.

<sup>34</sup> *Compare id.* at sections 7.2.4.2.2.B. and 7.2.4.2.2.C *with id.* at section 7.2.2.2.

<sup>35</sup> *Id.* at section 7.2.4.2.2.A.

<sup>36</sup> *Id.* at section 7.2.4.2.1.C.

pandemic.<sup>37</sup> Correction of the issues with MINCIT's apparent national consumption calculation would likely highlight the adverse effects the COVID-19 pandemic had on consumption in the Colombian market, thus providing an explanation for the domestic industry's declining financial performance during this time, especially when contrasted with the domestic industry's increased production in 2021. Also, the COVID-19 pandemic likely increased the costs of producing, transporting, and storing the domestic like product, as new policies and guidelines were implemented to limit the spread of the virus. This could explain the rising prices of the domestic like product, as well as decreased production later in the POI. Further, publicly available information suggests that beef prices increased significantly as a result of the COVID-19 pandemic, which led producers of both milk and beef to shift their focus primarily to beef production, explaining the decline in raw milk production after 2021.<sup>38</sup>

31. Publicly available information also indicates that inflation doubled from 2021 to 2022 and remained at a heightened level in 2023.<sup>39</sup> This coincides with the steepest declines in the domestic industry's financial performance, *i.e.*, 2021, and likely explains the high Colombian prices in 2022 and 2023, relative to the prices of the other supply sources, which would then explain the further declines in the domestic industry's financial and operational indicators. For example, as the costs and prices of Colombian produced liquid milk increased, the product became less competitive, which reduced the domestic industry's production, sales, and profit margins.

32. Publicly available information also indicates that there was a perceived domestic shortage in 2023 in anticipation of the El Niño weather event that led to increased purchases of milk powder from the United States.<sup>40</sup>

33. Again, the United States notes that MINCIT must examine all relevant evidence in determining the causal relationship and urges MINCIT to carefully reconsider its findings in light of these conditions.

#### **IV. FEDERAL AND STATE PROGRAMS**

34. The United States takes positive note of the programs that were excluded from the investigation and believes MINCIT has correctly determined that these measures are not relevant to these proceedings. However, there continue to be serious deficiencies in MINCIT's analysis of the programs and their alleged benefit as detailed in prior submissions and reiterated briefly below.

---

<sup>37</sup> Preliminary Technical Report at section 7.2.4.2.2.

<sup>38</sup> USDA GAIN Report at pg. 2, 4.

<sup>39</sup> USDA GAIN Report at pgs. 4-6.

<sup>40</sup> USDA GAIN Report at pg. 2.

35. MINCIT's analysis of the Dairy Margin Coverage (DMC) Program ignores the extensive amount of evidence that the U.S. response to the Initial Questionnaire provided in terms of the very limited scope and impact of this program on U.S. milk supply and prices.<sup>41</sup>

36. MINCIT's analysis of the Organic Dairy Marketing Assistance Program (ODMAP) does not address the fact that this program is limited to organic milk produced by dairy cows, goats, or sheep and was enacted in response to the supply chain disruptions following the global COVID-19 pandemic.<sup>42</sup> MINCIT offers no evidence that Colombia imports milk powder produced from organic milk. The U.S. response to the Initial Questionnaire described the limited scope of the organic milk sector, which accounts for less than 5 percent of total milk sales. In addition, given that this was a temporary program related to the negative economic effects of the global COVID-19 pandemic, we request that MINCIT remove any subsidy amount for this program from the subsidy calculation in the final determination.

37. Although MINCIT does not quantify a benefit to milk producers under the Farm Loan Program, we note that MINCIT continues to include "USDA Assistance and Support for Underserved Farmers, Ranchers, and Foresters."<sup>43</sup> As the United States explained in its response to the Initial Questionnaire, this program did not provide any payments during the POI.<sup>44</sup> The United States reiterates the point that the Farm Loan Programs are generally available to all agricultural producers and milk powder producers are not eligible for the program.

38. MINCIT does not provide any evidence that the two State level programs, Dairy Business Innovation Alliance<sup>45</sup> and the Existing Dairy Processor Expansion Grant Program<sup>46</sup> benefit liquid milk producers or milk powder producers. The calculation of the benefit under these two programs does not appear to be based on the data and other information about the scope of the programs that was provided in the U.S. response to the Initial Questionnaire.<sup>47</sup> MINCIT does not provide an explanation of how this benefit was calculated.

## **V. METHODOLOGY CONCERNS**

39. Moving on to methodology issues in MINCIT's preliminary determination, the United States reiterates and elaborates on previously raised concerns regarding MINCIT's pass through analysis and MINCIT's benefit allocation.

40. As demonstrated in the U.S. response to the Initial Questionnaire, any alleged subsidy to milk producers too small to be meaningful, or to have an impact on U.S. milk prices, much less on downstream value-added products, such as milk powder. To the extent to which any of the

---

<sup>41</sup> Preliminary Technical Report at section 6.3.2.1.1.

<sup>42</sup> *Id.* at section 6.3.2.1.2.

<sup>43</sup> *Id.* at section 6.3.2.1.3.

<sup>44</sup> U.S. Response to the Initial Questionnaire, pg. 57.

<sup>45</sup> Preliminary Technical Report at section 6.3.2.2.1.

<sup>46</sup> *Id.* at section 6.3.2.2.2.

<sup>47</sup> *Id.* at section 6.3.2.2.

programs identified in the Initial Questionnaire provided a benefit to milk producers, the United States strongly reiterates that these programs were designed to minimize any impacts on milk supply and prices.

### **A. Pass Through Analysis**

41. As an initial matter, although MINCIT stated in the Preliminary Technical Report that “a subsidy granted to an input does not automatically transfer to the product made from that input,” MINCIT failed to conduct the necessary analysis to determine any subsidy pass through.<sup>48</sup>

42. As demonstrated in questionnaire responses, milk powder producers purchase milk through arm’s-length transactions at market prices between unrelated parties.

43. As the United States has already explained above and in prior submissions, since the programs to milk production are designed to minimize any impacts on milk supply and prices, and as demonstrated by the higher milk prices in the United States, the subsidies are not capable of being passed through to downstream purchasers.<sup>49</sup>

### **B. Benefit Allocation**

44. Next, with respect to MINCIT’s methodology to allocate alleged liquid milk subsidies to milk powder report.

45. MINCIT continues to inappropriately utilize data on milk conversion rates from the Argentine Dairy Chain Observatory (OCLA), despite providing MINCIT with official U.S. government data, which is publicly available, documented, and based on regular surveys of U.S. milk production and dairy prices.

46. In the Preliminary Technical Report, MINCIT utilizes data from the U.S. government and USDEC for the first step of the methodology to allocate alleged milk production subsidies to milk powder production. However, MINCIT rejects publicly available USDA data to convert U.S. milk production used in the production of U.S. milk powder. Instead, MINCIT continues to rely on the OCLA conversion rates, which for the reasons that will be elaborated, is not appropriate for this analysis.<sup>50</sup>

47. MINCIT stated in the preliminary report that it is reasonable to employ its methodology using OCLA conversion rates, given that OCLA data is based on objective criteria designed for purposes other than a trade defense investigation.<sup>51</sup>

48. First, the United States understands OCLA’s conversion factors were developed for a very specific statistical survey in Argentina, pursuant to a government resolution dated October

---

<sup>48</sup> Preliminary Technical Report at section 6.3.3.

<sup>49</sup> U.S. Response to the Initial Questionnaire, pg. 64-65, including US Exhibit 15.

<sup>50</sup> Preliminary Technical Report at section 6.3.3.

<sup>51</sup> *Id.*

28, 2016.<sup>52</sup> This survey was meant to support analysis of the Argentine dairy sector, not to analyze dairy production in other countries, including the United States. The data contained in the OCLA document were obtained during the period of May 1, 2016 to April 30, 2017, nearly a decade ago.<sup>53</sup>

49. Second, the OCLA's conversion factor is based on data on milk composition and production characteristics, specific to Argentinian milk production. As noted by the United States in its response to the Initial Questionnaire, U.S. milk has higher components<sup>54</sup> than what was used in the OCLA calculations, which means less milk is needed to make the same amount of product.<sup>55</sup>

50. Third, while MINCIT observes that several parties to this investigation, including those opposed to the investigation, provided conversion factors similar to the OCLA rates, only one company, Nestle de Colombia S.A. provided public data on conversion rates. The conversion rates that Nestle provided are significantly lower for skim milk powder, compared to the OCLA rates, which indicates that MINCIT's methodology substantially overstates the allocation of alleged milk subsidies to milk powder production.<sup>56</sup>

51. Nestle reports that 9.516 liters of milk are used to produce 1 kilogram of skim milk powder, 9.493 liters of milk to produce 1 kilogram of semi-skimmed milk powder, and 8.141 liters of milk to produce 1 kilogram of whole milk powder. In comparison, the OCLA rate for skim milk powder is 12.25 liters of milk and for semi-skimmed and whole milk powder, 8.755 liters of milk.

52. The conversion rates that Nestle provided are significantly lower for skim milk powder, compared to the OCLA rates, which means that this "OCLA methodology" is substantially overstating the allocation of alleged milk subsidies to milk powder production and calls into question MINCIT's assertion that these companies "...provided conversion factors consistent with the OCLA methodology."<sup>57</sup>

53. Other publicly available data on dairy conversion factors also provide support that the OCLA conversion rates are not accurate for allocating alleged milk production subsidies to U.S. milk powder production.

---

<sup>52</sup> Disposición 1/2018 DI-2018-1-APN-DNLA#MPYT, <https://www.ocla.org.ar/noticias/12844834-disposicion-1-2018-dnl-mpyt-coeficientes-de-conversion-producto-leche-equivalent> (accessed on September 26, 2024).

<sup>53</sup> U.S. Response to the Initial Questionnaire, pg. 54.

<sup>54</sup> This refers to the fat and protein components measured in milk. Specifically, according to USDA data, raw milk from the United States contains higher percentages of fats, proteins, and total nonfat solids than the raw milk from Argentina used in the OCLA document, <https://usda.library.cornell.edu/concern/publications/zc77tg97j?locale=en>.

<sup>55</sup> U.S. Response to the Initial Questionnaire, pg. 55.

<sup>56</sup> Tomo 43, pg. 411, <http://srvcalidad.mincomercio.gov.co/Practicas-Comerciales/Mincomercio/lecheenpolvoT43.pdf> (accessed September 30, 2024).

<sup>57</sup> Preliminary Technical Report, at section 6.3.3.

54. For example, an Italian dairy consulting firm, Clal, provides assumed milk conversion rates for milk powder and other dairy products and provide another point of comparison to the OCLA conversion factors. Clal's website presents this data in terms of kilograms of milk needed to produce 1 kilogram of milk powder but it is possible to use the same conversion factor that MINCIT used to convert U.S. milk production from kilograms into liters in order to compare the data.<sup>58</sup> Clal reports an assumed conversion factor of 10.72 kilograms of milk needed to produce 1 kilogram of skim milk powder, or 10.41 liters of milk to produce 1 kilogram of skim milk powder. The assumed milk conversion rates that Clal publishes on its website for skim milk powder are significantly lower than the OCLA conversion factors that MINCIT uses to convert U.S. milk powder into a milk equivalent basis.

55. Additionally, Colombia's Ministry of Agriculture also publishes monthly data on skim milk and whole milk powder production in Colombia.<sup>59</sup> This data allows for a calculation of the implicit conversion factor between the amount of fluid milk (in liters) required to produce 1 kilogram of skim milk and whole milk powder on a monthly basis for 2023.<sup>60</sup> For 2023, the Ministry of Agriculture data suggest that 10.47 liters of milk were used to produce 1 kilogram of skim milk powder.<sup>61</sup> The implied conversion factors for Colombian milk powder production are again substantially lower than the OCLA rate, and consistent with the data provided by Nestle and Clal.

56. To summarize, the conversion rates for skim milk powder from Nestle, the Clal website, and the Colombian Ministry of Agriculture data are significantly less than OCLA's conversion rate. Therefore, data provided by a Colombian milk powder producer, the Colombian Ministry of Agriculture, and a European consulting firm do not support MINCIT's assertion that the OCLA conversion rates are applicable to this analysis, nor do they provide support for the "OCLA methodology."

57. The OCLA conversion factors used by MINCIT are not accurate for allocating alleged milk production subsidies to U.S. milk powder production. As the United States explained in its response to the Initial Questionnaire, applying the OCLA conversion rates results in milk composition levels that do not match U.S. data, and grossly overstates the share of alleged U.S. milk production subsidies to U.S. milk powder production.<sup>62</sup>

58. However, should MINCIT proceed with using this approach, it must use a more representative conversion rate for nonfat and skim milk powder, given that the OCLA rate is

---

<sup>58</sup> See Total Dairy Product Exports in Milk Equivalent, Clal.it website, ([https://www.clal.it/en/index.php?section=dairyPROD\\_DWT\\_me](https://www.clal.it/en/index.php?section=dairyPROD_DWT_me)) accessed on November 22, 2024.

<sup>59</sup> See <https://uspleche.minagricultura.gov.co/Documentos.html>. Specifically, the webpage "Formulario de Reporte" which includes a spreadsheet (and video) for "Plantilla Reporte de Venta de Productos Lácteos".

<sup>60</sup> Colombia's Ministry of Agriculture website, (<https://uspleche.minagricultura.gov.co/Lacteos.html>) accessed on September 26, 2024.

<sup>61</sup> For 2023, a total of 1,018,826 kilograms of skim milk powder were produced, utilizing 10,670,785 liters of milk, which produces a conversion factor of 10.47 liters of milk per kilogram of skim milk powder (10,670,785 divided by 1,018,826).

<sup>62</sup> U.S. Response to the Initial Questionnaire, pg. 60.



almost 30 percent higher and as a result inflates the allocation of alleged milk production subsidies to milk powder. Any erroneous reliance on the OCLA conversion rates impacts every subsequent step of MINCIT's subsidy calculation.

59. In addition to using inaccurate conversion rates, MINCIT's utilization of the OCLA methodology grossly overstates the share of alleged U.S. milk production subsidies that should be allocated to U.S. milk powder production. As noted in its response to the Initial Questionnaire, the United States clearly established that the maximum cap on the total value of the alleged subsidy to milk production that can be allocated to milk powder is 5.17 percent.<sup>63</sup> MINCIT provides no evidence refuting this argument.

60. The United States also notes that the so-called "OCLA methodology" has changed in the Preliminary Technical Report compared to how it was presented in the Initial Technical Report. In the Initial Technical Report, the OCLA conversion factors were used to convert the alleged subsidy to milk production from U.S. dollars per liter to U.S. dollars per kilogram for nonfat, skim, and whole milk powder.<sup>64</sup> Those alleged subsidy rates were calculated at \$0.220 per kilogram for nonfat and skim milk powder and \$0.157 per kilogram for whole milk powder.<sup>65</sup>

61. However, in the Preliminary Technical Report, MINCIT uses the OLCA conversion factors to convert Colombia's imports (in kilograms) of U.S. milk powder into a "liquid milk equivalent" basis in liters. The United States reproduced this data and calculations in a previous submission.<sup>66</sup> MINCIT calculates the "liquid milk equivalent" of total imports of U.S. nonfat milk and skim milk powder at 319,689,019.3 liters in 2023.<sup>67</sup> The "liquid milk equivalent" of total imports of U.S. whole milk in 2023 is calculated at 15,339,646 liters, for a total of 335,028,654.8 liters. MINCIT specifically states that "...in 2023, Colombia imported 335,028,654.8 liters of subsidized milk from the United States."<sup>68</sup>

62. MINCIT next calculates the alleged subsidy to milk production allocated to milk powder imports into Colombia using a different approach than what was done in the initial technical report. First, MINCIT calculates a FOB export price by taking the total value of imports of U.S. milk powder in 2023 (\$85,222,328.51) and dividing by the "liquid milk equivalent" of Colombia's imports of milk powder (335,028,654.8 liters). This novel approach results in a "FOB export price" of 0.25 U.S. dollars per liter. To be clear, despite the note to Table 4 (p. 45) that the export price was sourced from the DIAN import declaration database, this is not an actual FOB export price, which is typically used in these calculations, but an artificially constructed price based on MINCIT's erroneous use of the OCLA conversion rates.

63. Then, MINCIT compares this artificial FOB export price to the alleged level of subsidies to milk production (expressed in U.S. dollars per liter) to obtain a subsidy amount of 4.86

---

<sup>63</sup> U.S. Response to the Initial Questionnaire, pg. 64.

<sup>64</sup> Initial Technical Report, at pg.71.

<sup>65</sup> *Id.*

<sup>66</sup> U.S. Response to the Initial Questionnaire, pgs. 59-61.

<sup>67</sup> Preliminary Technical Report, at section 6.3.3.

<sup>68</sup> *Id.*

percent. MINCIT concludes that “...the transfer of resources through subsidies for liquid milk production in the United States to powdered milk imports amounts to 4.86% of the export price.” (p. 45).

64. Using MINCIT’s data, the United States is unable to replicate the calculation of 4.86%, given that the alleged subsidy amount (0.012 U.S. dollars per liter) divided by the “FOB export price” (0.25 per liter) results in 4.80%. Nonetheless, for the reasons previously stated, this methodology is flawed and should not be utilized should the investigation reach a final positive determination.

65. The U.S. written submission to the Initial Questionnaire provided detailed calculations, using publicly available, official U.S. government data, to establish the cap on the amount of the subsidy provided to milk production that could be allocated to milk powder. The United States continues to maintain that the level of subsidies to milk production is grossly overstated and there is little if any impact of those alleged subsidies on U.S. milk prices as discussed above.

66. However, even assuming Colombia’s alleged level of subsidization for the purpose of this analysis, the U.S. methodology would result in a subsidy rate of 1.69 percent, based on the maximum 5.17 percent subsidy cap on milk subsidies that could be allocated to milk powder. Making this calculation using the alternative, but less accurate, method to cap the subsidies based on the volume of milk used in the production of milk powder would result in a subsidy rate of 2.48 percent. Calculation details are provided in Table 2 below.

*Table 2: Calculation Methodology*

|                                    | U.S. Methodology<br>(5.17% cap) | U.S. Alternative<br>Methodology (7.6% cap) |
|------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------------|
| Subsidy cap (USD) 1/               | 62,546,660                      | 91,944,800                                 |
| US. milk powder production (kg) 2/ | 1,212,857,708                   | 1,212,857,708                              |
| Per unit subsidy (USD/kg) 3/       | 0.05                            | 0.08                                       |
| FOB average unit value (USD/kg) 4/ | 3.06                            | 3.06                                       |
| Subsidy rate 5/                    | 1.69%                           | 2.48%                                      |

Notes:

1/ The subsidy cap is calculated using MINCIT’s alleged subsidies to U.S. milk production from Table 6.3.2.3. The United States does not concede that this calculation is accurate.

2/ Source is USDA National Agricultural Statistics Service (NASS).

3/ Per unit subsidy is calculated by dividing the subsidy cap value by the volume of U.S. milk powder production.

4/ The FOB average unit value is derived by taking the total value (U.S. dollars) of Colombia’s imports of the subject merchandise from the United States on a FOB basis and dividing by the total volume (kg) of Colombia’s imports of the subject merchandise from the United States in 2023. The source is Colombia’s Customs Data, sourced from the Trade Data Monitor (TDM) website.

5/ The subsidy rate is derived by dividing the per unit subsidy by the FOB average unit value.

## **VI. CONCLUSION**

67. In closing, the United States appreciates the opportunity to provide comments on MINCIT’s CVD investigation on milk powder exports from the United States. We hope that MINCIT fully considers these comments in formulating its final determination.

Bogotá, diciembre 27 de 2024.

Doctor  
FRANCISCO MELO RODRÍGUEZ  
Director de Comercio  
DIRECCIÓN DE COMERCIO EXTERIOR  
MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO  
Ciudad

Asunto: Petición sobre la similaridad entre la leche descremada líquida y en polvo.

Respetado Doctor Melo:

Por medio de la presente, me permito reiterar la importancia de reconocer la similitud entre la leche líquida descremada y la leche en polvo descremada en el marco de la investigación de oficio. Las conclusiones de estudios previos indican que, a pesar de las diferencias en el estado físico, la composición química de ambos productos cumple funciones equivalentes en el mercado.

Por lo tanto, he de pedir que se mantenga un enfoque equitativo que proteja a los productores nacionales es fundamental para preservar la salud de nuestra industria. Agradezco la atención prestada y espero que esta consideración sea valorada en el proceso.

Cordialmente,



**HUMBERTO ANTONIO LORA JIMÉNEZ**  
Presidente Ejecutivo  
Federación Ganadera de Córdoba GANACOR

Bogotá, diciembre 27 de 2024

Doctor  
**FRANCISCO MELO RODRÍGUEZ**  
Director de Comercio  
**DIRECCIÓN DE COMERCIO EXTERIOR**  
**MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO**  
Ciudad

Asunto: Petición sobre la similaridad entre la leche descremada líquida y en polvo.

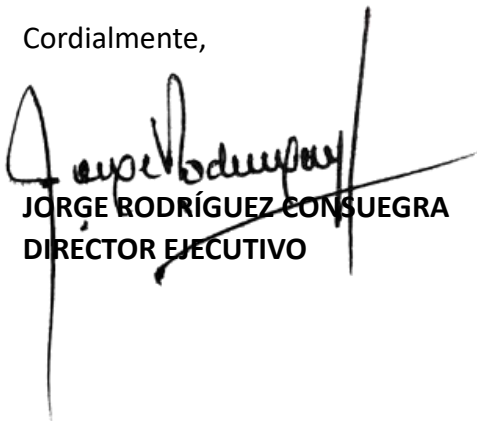
Respetado Doctor Melo:

Por medio de la presente, me permito reiterar la importancia de reconocer la similitud entre la leche líquida descremada y la leche en polvo descremada en el marco de la investigación de oficio. Las conclusiones de estudios previos indican que, a pesar de las diferencias en el estado físico, la composición química de ambos productos cumple funciones equivalentes en el mercado.

Por lo tanto, pedir que se mantenga un enfoque equitativo que proteja a los productores nacionales es fundamental para preservar la salud de nuestra industria.

Agradezco la atención prestada y espero que esta consideración sea valorada en el proceso.

Cordialmente,



**JORGE RODRÍGUEZ CONSUEGRA**  
**DIRECTOR EJECUTIVO**

**De:** Carlos Alberto Rivera Marin <carivera@fedegan.org.co>

**Enviado:** viernes, 27 de diciembre de 2024 11:35 a. m.

**Para:** Francisco Melo Rodríguez <fmelo@mincit.gov.co>; Carlos Andres Camacho Nieto <ccamacho@mincit.gov.co>; Arantxa Andrea Iguaran Fajardo - Cont <aiguaran@mincit.gov.co>; Augusto Beltran Segrera <abeltran@fedegan.org.co>

**Asunto:** Remisión alegatos finales proceso de investigación medida compensatoria a la leche en polvo

Bogotá, 27 de diciembre de 2024

Doctor

**FRANCISCO MELO RODRÍGUEZ**

Director de Comercio

**DIRECCIÓN DE COMERCIO EXTERIOR**

**MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO**

Ciudad

Estimado doctor Melo,

Con un atento saludo, por indicación del doctor Augusto Beltrán Segrera, Secretario Técnico del Fondo de Estabilización para el Fomento de la Exportación de Carne, Leche y sus Derivados – FEP, y dentro del término previsto, conforme lo indicado en el artículo 2° de la Resolución 385 del trece (13) de diciembre de 2024, en documento adjunto, sírvase por favor encontrar los alegatos finales con relación al proceso de investigación sobre subsidios a las importaciones de leche en polvo proveniente de los Estados Unidos de Norteamérica.

Cordialmente,



CARLOS ALBERTO RIVERA MARIN  
Fondo de Estabilización de Precios - FEP  
TEL. (571) 5782020 EXT 559  
FAX. 2883239  
[carivera@fedegan.org.co](mailto:carivera@fedegan.org.co)

FEP - 000655

Bogotá, diciembre 27 de 2024

Doctor  
**FRANCISCO MELO RODRÍGUEZ**  
Director de Comercio  
**DIRECCIÓN DE COMERCIO EXTERIOR**  
**MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO**  
Ciudad

**Asunto:** Alegatos de conclusión a la investigación de oficio de carácter administrativo por subvenciones a las importaciones de leche en polvo, originarias de los Estados Unidos de América.

Respetado señor Director:

De conformidad con lo estipulado en el artículo 2° de la Resolución 385 del trece (13) de diciembre de 2024, respetuosamente, me permito presentar los alegatos de conclusión al proceso de investigación de la referencia en los siguientes términos:

**De la similitud entre la leche líquida de origen nacional con la leche en polvo importada de los Estados Unidos de Norteamérica.**

Si bien, un punto central en el contradictorio que nos ocupa versa sobre el grado de similitud que existe entre la leche líquida de origen nacional, con la leche en polvo importada de los Estados Unidos de Norteamérica, no sobra hacer mención, recordar y reiterar lo expresado por dos conceptos emitidos dentro del proceso de solicitud de una medida de salvaguardia a las importaciones de leche en polvo provenientes de los Estados Unidos de Norteamérica, realizada desde la Federación Colombiana de Ganaderos, cuando, precisamente, ante esta inquietud, se acudió a una verificación oficial del asunto.

Los conceptos referidos y que obran en el expediente de la solicitud de implementación de una medida de salvaguardia mencionado, fueron emitidos, uno,

por la Oficina de Asuntos Internacionales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y el otro, por el Grupo de Registro de Productores de Bienes Nacionales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

De una parte, lo conceptuado por el **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural** señaló: *“Desde la normativa se establece la relación de composición del producto final variando sólo su estado físico con el objetivo de obtener un producto que después de reconstituido presente similar composición y características de la leche.”*

De otra parte, pero en similar sentido, en aquella oportunidad, el **Grupo de Registro de Productores de Bienes Nacionales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo** con radicación relacionada: SPC-2021-000039, afirmó: *“La LECHE ENTERA EN POLVO (producto importado) clasificada por la subpartida arancelaria 0402211900 fabricado por la empresa DAIRY FARMERS OF AMERICA y la LECHE ULTRA ALTA TEMPERATURA UAT (UHT), LARGA VIDA ENTERA (producto nacional) clasificada por la subpartida arancelaria 0401500000 fabricado por la empresa COLANTA son productos similares; ya que aunque no sean iguales en sus características físicas, clasificación arancelaria y empaque, son similares en su composición química y uso final del producto. Así mismo se puede concluir que existe similitud entre el producto nacional clasificado por la subpartida arancelaria 0401500000 y los productos que puedan clasificarse por la subpartida arancelaria 0402211100.*

*Lo anterior teniendo en cuenta que la diferencia en el envase de un producto no modifica las características químicas de la leche en cuanto al porcentaje de grasa; característica principal para este tipo de productos.*

*La LECHE DESCREMADA EN POLVO (producto importado) clasificada por la subpartida arancelaria 0402109000 fabricado por la empresa DAIRY FARMERS OF AMERICA y la LECHE PASTEURIZADA DESCREMADA (producto nacional) clasificada por la subpartida arancelaria 0401200000, fabricado por la empresa COLANTA son productos similares; ya que, aunque no sean iguales en sus características físicas, clasificación arancelaria y empaque son similares en su composición química y uso final del producto.*

*Así mismo se puede concluir que existe similitud entre el producto nacional clasificado por la subpartida arancelaria 0401200000 y los productos que puedan clasificarse por la subpartida arancelaria 0402101000. Lo anterior teniendo en cuenta que la diferencia en el envase de un producto no modifica las características*

*químicas de la leche en cuanto al porcentaje de grasa; característica principal para este tipo de productos.”*

No obstante la claridad de lo conceptuado tanto por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cómo por el Grupo de Registro de Productores de Bienes Nacionales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con relación al grado de similaridad de la leche líquida de origen nacional con la leche en polvo importada de los Estados Unidos de Norteamérica, en el marco del proceso de investigación de la referencia, se cuestionó nuevamente esta relación de similaridad, llegando incluso a aceptar la petición de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia -ANDI, para realizar un nuevo concepto sobre la similaridad entre los dos productos mencionados anteriormente, ante lo cual, y con base, se reitera, en la claridad de los conceptos emitidos anteriormente, se debe obtener un concepto en similar sentido.

Es así cómo, del acervo probatorio ordenado en la Resolución 322 del 28 de octubre de 2024 en el marco del proceso de la referencia, mediante memorando GRPBN-2024-000081 del 1 de noviembre de 2024 el Grupo de Registro de Productores de Bienes Nacionales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, expidió un concepto sobre la similitud entre la leche en polvo importada de Estados Unidos y la leche entera producida por la rama de producción nacional, concluyendo que, en efecto, y en consonancia con los conceptos anteriores, la leche líquida entera colombiana es similar a la leche entera en polvo importada a Colombia desde los Estados Unidos de Norteamérica.

Sin embargo, concluye así mismo el citado concepto del Grupo de Registro de Productores de Bienes Nacionales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que no ocurre lo mismo entre la leche líquida entera nacional y la leche descremada en polvo importada desde los Estados Unidos de Norteamérica, conclusión que a primera vista parece lógica, en tanto el componente de sólidos grasos es diferente entre la leche líquida entera y la leche descremada, pero que no atiende a la comparación entre productos de igual categoría.

El concepto emitido por el Grupo de Registro de Productores de Bienes Nacionales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en el marco de la investigación de la referencia compara la leche entera con la leche descremada, concluyendo, lógicamente, su diferenciación, sin embargo, es de anotar que en el concepto emitido en el año 2021 y enunciado anteriormente, la comparación se realizó entre la **LECHE DESCREMADA EN POLVO** (producto importado) clasificada por la



subpartida arancelaria 0402109000, fabricado por la empresa DAIRY FARMERS OF AMERICA y la **LECHE PASTEURIZADA DESCREMADA** (producto nacional) clasificada por la subpartida arancelaria 0401200000, fabricado por la empresa COLANTA, cuya comparación en efecto si permite concluir el grado de similaridad entre los dos productos.

El concepto del mismo Grupo de Registro de Productores de Bienes Nacionales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con radicación relacionada: SPC-2021-000039 comparó:

- ✓ **LECHE ENTERA EN POLVO** (producto importado) clasificada por la subpartida arancelaria 0402211900 fabricado por la empresa DAIRY FARMERS OF AMERICA y la **LECHE ULTRA ALTA TEMPERATURA UAT (UHT), LARGA VIDA ENTERA** (producto nacional) clasificada por la subpartida arancelaria 0401500000 fabricado por la empresa COLANTA, y
- ✓ **LECHE DESCREMADA EN POLVO** (producto importado) clasificada por la subpartida arancelaria 0402109000, fabricado por la empresa DAIRY FARMERS OF AMERICA y la **LECHE PASTEURIZADA DESCREMADA** (producto nacional) clasificada por la subpartida arancelaria 0401200000, fabricado por la empresa COLANTA.

Es decir, en efecto, y cómo la sana lógica indica se debe realizar, se comparó leche entera con entera y descremada con descremada, para corroborar que, en ambos casos existe similitud entre los productos citados, y no, cómo erróneamente lo presenta ahora el Grupo de Registro de Productores de Bienes Nacionales, al comparar la leche líquida entera con la leche descremada en polvo.

Dicho lo anterior, respetuosamente me permito solicitar a la Dirección de Comercio, como ente rector del proceso de investigación de la referencia, que se sirva tener en consideración lo aquí señalado, y conservar así la integridad de los dos conceptos antes señalados, emitido uno por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y el otro por el Grupo de Registro de Productores de Bienes Nacionales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con radicación relacionada: SPC-2021-000039, ya que, si bien el nuevo concepto de este órgano coincide en la similitud entre la leche líquida entera nacional con la leche entera en polvo importada, yerra al comparar la leche líquida entera con la leche descremada en polvo importada, cayendo en una conclusión insuficiente al no realizar la comparación entre la leche

líquida descremada de origen nacional con la leche en polvo descremada importada.

### **Exportaciones lácteas.**

Del debate probatorio llevado a cabo en el marco de la investigación de la referencia, llama la atención la especial atención que se pretende imponer sobre la falta de la calidad de la leche colombiana para atender los mercados internacionales, haciendo énfasis en el mercado de la Unión Europea y aduciendo la necesidad de las importaciones para, eventualmente, lograr realizar exportaciones a este mercado comunitario.

Sin embargo, resulta preciso resaltar que el mercado de la Unión Europea no es, ni tiene por que serlo, el derrotero en la actividad exportadora del sector lácteo colombiano.

Actualmente, el sector cuenta con una canasta de alrededor de 17 países que tienen sus puertas abiertas a los productos lácteos colombianos, por lo que afirmar que, a causa de no cumplir los requisitos de la Unión Europea, el país no podrá avanzar en su estrategia exportadora láctea, no es otra cosa diferente a una pretensión desafortunada de intentar ligar los requisitos de un mercado exigente con la inexistencia de la necesidad de la medida compensatoria, dejando, arbitrariamente de lado, el hecho que existe una amplia posibilidad de realizar exportaciones a otros destinos actualmente abiertos para los productos lácteos colombianos.

En este sentido y con base en lo anteriormente anotado, respetuosamente me permito solicitar a la Dirección de Comercio del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, tener en consideración lo aquí anotado en adición a que Colombia, a pesar de no ser un exportador de productos lácteos, sino que por el contrario cuenta con una balanza comercial ampliamente deficitaria para el sector lácteo, tiene un importante potencial de crecimiento de sus ventas internacionales en mercados diferentes a la Unión Europea.

Es decir, el hecho que la Unión Europea tenga altos estándares de calidad para la importación de productos lácteos, no debe convertirse en argumento válido que impida la prosperidad de la implementación de una medida compensatoria para las importaciones de leche en polvo provenientes de los Estados Unidos de Norteamérica, más aun al tener en consideración que las cifras de exportación reportadas por la plataforma legiscomex, para 2023, muestran exportaciones a

España por algo más de sesenta (60) toneladas de leche en polvo desde Colombia a este destino.

### **De la oferta de leche local para atender la demanda de la industria nacional**

De las cifras ampliamente divulgadas y de conocimiento común, en Colombia se acopia solamente el 50% del total de litros de leche producidos en el país anualmente, lo que de entrada, permite entrever que existe una alta disponibilidad de leche en el país para atender la demanda de la industria transformadora nacional, lo que, aunado con el alto volumen de importaciones permite entender que la dinámica en el sector esta regida, no por ausencia de materia prima para la industria, sino por un tema comercial, de costos, que se apalanca en los bajos precios internacionales que se registra para la leche en polvo, y profundizados por la existencia de subsidios al sector en los Estados Unidos, que le permite, a la leche en polvo norteamericana, ingresar a Colombia con un precio artificialmente bajo en detrimento de la rama de la industria nacional.

Es de recordar que, en el país, con información tomada de la Unidad de Seguimiento de Precios de la Leche del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se cuenta con un inventario de leche en polvo entera de 19.174 toneladas, de leche UHT entera de 26.180.637 litros, que están disponibles para atender la demanda interna.

Cifras que demuestran la situación apremiante que atraviesa el sector, con altos volúmenes de inventarios que ejercen presión sobre el almacenamiento y, por ende, sobre el acopio de leche líquida, lo que se traduce en efectos perversos al productor primario, ya sea por la reducción del acopio o la disminución en los precios pagados por litro de leche líquida.

Dicho lo anterior, respetuosamente me permito solicitar a la Dirección de Comercio del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tener en consideración lo aquí expresado, en tanto, la evidencia estadística y fáctica sustenta de manera apropiada la necesidad de adopción de una medida compensatoria para las importaciones de leche en polvo proveniente de los Estados Unidos de Norteamérica, en tanto subsistan los subsidios otorgados a los productores norteamericanos.

Finalmente, no está de más, recordar el impacto negativo que las importaciones de leche en polvo provenientes de los Estados Unidos de Norteamérica han tenido sobre la producción lechera en el país, en particular sobre las más de 350 mil familias campesinas que a diario derivan su sustento de esta actividad.

Es preciso llamar la atención en cuanto al resultado del debate probatorio llevado a cabo en el marco del presente proceso de investigación, en el cual, nuevamente se logró evidenciar el grado de similaridad entre la leche entera líquida nacional con su homóloga importada.

Resaltar la falta de concreción probatoria en cuanto el efecto real de una medida compensatoria sobre las eventuales exportaciones de productos lácteos colombianos al mercado de la Unión Europea, en tanto este no es un destino de exportación de los productos que exporta Colombia, aunado a la existencia de una amplia cantidad de países actualmente abiertos para la exportación, dejando sin fundamento, argumentaciones tendientes a desvirtuar la medida compensatoria en aras de unas futuras exportaciones al bloque de la Unión Europea.

Dicho lo anterior, es pertinente reiterar ante su despacho, que el sector lechero colombiano está en mora de contar con medidas de defensa comercial como lo es la medida compensatoria para las importaciones de leche en polvo provenientes de los Estados Unidos de Norteamérica, en aras de la salvaguardia de un comercio justo en el marco de los acuerdos pactados en el Tratado de Libre Comercio vigente entre los dos países, por lo que, respetuosamente, en nombre de los campesinos lecheros del país, respetuosamente le solicito tener en consideración lo expresado a lo largo del proceso de investigación e imponer, de manera permanente, en tanto subsistan los subsidios en los Estados Unidos, la medida compensatoria para las importaciones de leche en polvo proveniente de los Estados Unidos de Norteamérica.

Cordialmente,



**AUGUSTO BELTRÁN SEGRERA**

Secretario Técnico

**De:** José Francisco Mafla <jmafla@bu.com.co>

**Enviado:** lunes, 30 de diciembre de 2024 9:01

**Para:** info <info@mincit.gov.co>

**Cc:** Francisco Melo Rodríguez <fmelo@mincit.gov.co>; Carlos Andres Camacho Nieto <ccamacho@mincit.gov.co>; Arantxa Andrea Iguaran Fajardo - Cont <aiguaran@mincit.gov.co>; Gerardo Rafael Chadid Santamaria <gchadid@bu.com.co>

**Asunto:** Alegatos de Conclusión - SV-249-02-2 - USDEC \_ Subvención Leche en Polvo

Bogotá D.C., 30 de diciembre de 2024

Doctor

**FRANCISCO MELO**

DIRECTOR DE PRÁCTICAS COMERCIALES

MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

Calle 28 No. 13ª – 15 Piso 16

[fmelo@mincit.gov.co](mailto:fmelo@mincit.gov.co)

Bogotá

**Expediente:** SV-249-02-2

**Asunto:** Alegatos de conclusión en marco de la investigación de carácter administrativo con el objeto de determinar la existencia, cuantía y efectos en la rama de la producción nacional, de supuestas subvenciones en las importaciones de leche en polvo originarias de los Estados Unidos de América.

**JOSÉ FRANCISCO MAFLA**, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Bogotá D.C., identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.948.242 y portador de la tarjeta profesional No. 111.478 del C.S. de la J., en calidad de **APODERADO ESPECIAL** de **U.S DAIRY EXPORT COUNCIL (“USDEC”)**, tal como consta en el expediente, me permito aportar alegatos de conclusión en marco de la investigación de la referencia.

Cordialmente,

José Francisco Mafla  
Apoderado Especial – USDEC

**Brigard  
Urrutia**

· [www.bu.com.co](http://www.bu.com.co)  
+57-60-1-3462011 Ext.8446  
Calle 70 Bis No. 4 - 41  
Bogotá, Colombia  
NIT: 800.134.536-3



Información confidencial protegida por la reserva profesional del abogado. Si usted no es el destinatario del correo, por favor comuníquese de inmediato al remitente y proceda a destruirlo. En este evento, estará prohibida la retención, utilización, copia o divulgación por cualquier medio de la información que se encuentre en el mensaje y en sus archivos adjuntos. Se deberá cumplir con lo dispuesto en la Ley 1581 de 2012 y demás normas que la complementen, sustituyan o modifiquen, en caso de ser aplicable.

Confidential information protected by attorney-client privilege. If you are not the intended recipient of this e-mail, please notify the sender immediately and proceed to delete it. In such an event, the retention, use, copy or distribution of the information contained herein or in any attachments, by any means is strictly prohibited. Law 1581 of 2012 should be adhered to as well as any other complementary, substitute or modifications to the norms, in the case that they are applicable.

Bogotá D.C., 30 de diciembre de 2024

Doctor

**FRANCISCO MELO**

DIRECTOR DE PRÁCTICAS COMERCIALES

MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

Calle 28 No. 13ª – 15 Piso 16

[fmelo@mincit.gov.co](mailto:fmelo@mincit.gov.co)

Bogotá

**Expediente:** SV-249-02-2

**Asunto:** Alegatos de conclusión en marco de la investigación de carácter administrativo con el objeto de determinar la existencia, cuantía y efectos en la rama de la producción nacional, de supuestas subvenciones en las importaciones de leche en polvo originarias de los Estados Unidos de América.

**JOSÉ FRANCISCO MAFLA**, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Bogotá D.C., identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.948.242 y portador de la tarjeta profesional No. 111.478 del C.S. de la J., en calidad de **APODERADO ESPECIAL** de **U.S DAIRY EXPORT COUNCIL (“USDEC”)**, tal como consta en el expediente, me permito aportar alegatos de conclusión en marco de la investigación de la referencia.

## I. PRESUPUESTOS PROCESALES

---

### 1. Término

De acuerdo con el artículo 2.2.3.9.6.16 del Decreto 653 de 2022 dentro de los 10 días siguientes al vencimiento del término de práctica de pruebas se puede presentar escrito alegatos de conclusión.

Para el caso en concreto, mediante Resolución 385 del 13 de diciembre de 2024, se dio por finalizada la etapa probatoria dentro de la investigación. Asimismo, se indicó que el término para presentar alegatos de conclusión por las partes interesadas intervinientes inicia el 16 de diciembre de 2024 y finaliza el 30 de diciembre de 2024, por ende, el presente documento se presenta dentro del término legal.

### 2. Competencia

De acuerdo con el artículo 2.2.3.9.6.1 del Decreto 653 de 2022, la Subdirección de Prácticas Comerciales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (la “Autoridad Investigadora” o la “Subdirección”) es la competente para conocer de este documento, considerando que el expediente SV-249-02-2 reposa en la Subdirección.

## II. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

---

Es pertinente hacer un pronunciamiento sobre el análisis realizado por la Autoridad Investigadora, ya que consideramos que la determinación preliminar presenta inconsistencias y errores metodológicos que afectan la no solo la validez y exactitud de las conclusiones a las que ha llegado la Autoridad Investigadora sino la legalidad del procedimiento que se ha desarrollado:

### 1. Nulidad de la investigación por violación de los artículos 13 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (“Acuerdo SMC”) y 2.2.3.9.6.7 del Decreto 653 de 2022

El artículo 13 del Acuerdo SMC establece que, antes del inicio de una investigación, la parte que pretende iniciar la investigación tiene que invitar a los miembros del acuerdo cuyos productos serán investigados a celebrar consultas:

*“Lo antes posible una vez admitida una solicitud presentada con arreglo al artículo 11, y **en todo caso antes de la iniciación de una***

**investigación, se invitará a los Miembros cuyos productos sean objeto de dicha investigación a celebrar consultas con objeto de dilucidar la situación respecto de las cuestiones a que se refiere el párrafo 2 del artículo 11 y llegar a una solución mutuamente convenida.**” (Sin negrillas y subrayado en original)

Esta disposición se encuentra reflejada en el artículo 2.2.3.9.6.7 del Decreto 653 de 2022:

*“Artículo 2.2.3.9.6.7. Consultas. Sin perjuicio de las acciones previstas en los artículos 4° y 7° del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, dentro de los 5 días siguientes a la radicación de la solicitud de investigación presentada conforme lo establece el artículo 2.2.3.9.6.3. del presente decreto, **se brindará la oportunidad al gobierno del país o países cuyos productos sean objeto de dicha investigación a celebrar consultas con el objeto de dilucidar la situación relacionada en la solicitud y llegar a una solución mutuamente convenida.**”* (Sin negrillas y subrayado en original)

De acuerdo con lo anterior, en la investigación de referencia Colombia debía invitar a los Estados Unidos a la realización de consultas antes de abrir la investigación, y si Estados Unidos aceptaba esta invitación las partes (Colombia y Estados Unidos) estaban obligadas a realizar las consultas. No obstante, tal como se procederá a explicar a continuación, si bien Colombia realizó la invitación y Estados Unidos la aceptó, las consultas no se llevaron a cabo en debida forma por lo que no se dio cumplimiento a lo previsto en el artículo 13 del Acuerdo SMC y el artículo 2.2.3.9.6.7 del Decreto 653 de 2022.

En efecto, mediante comunicación de fecha 7 de marzo de 2024 Colombia invitó al Gobierno de los Estados Unidos a la celebración de consultas sobre la evaluación del mérito de la investigación de oficio por presuntas subvenciones en las importaciones de leche en polvo, originarias de los Estados Unidos. Por su parte, el Consejero General en funciones Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos mediante comunicación de fecha marzo 27 de 2024, informó a la Autoridad Investigadora del interés del Gobierno de los Estados Unidos para celebrar consultas.

Teniendo en cuenta la aceptación de la invitación, la Autoridad Investigadora, mediante comunicación de fecha 22 de abril de 2024 fijó la realización de consultas para el día 2 de mayo de 2024 en las instalaciones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

En marco de las consultas, la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos le informó a la Autoridad Investigadora que esta no había entregado información suficiente que soportara los hechos alegados por esta en relación con la iniciación de una investigación *ex officio*, en particular, porque estas únicamente pueden ser iniciadas en “*circunstancias especiales*”, de las cuales no hay evidencia alguna.

Efectivamente, la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos, mediante comunicación de fecha 7 de mayo de 2024, le solicitó a la Autoridad Investigadora que entregara información sobre la existencia de: i) un subsidio; ii) daño; y iii) la relación de causalidad. Ante esta solicitud, la Autoridad Investigadora mediante comunicación de fecha 23 de mayo de 2024 señaló que esta información se estaba evaluando de manera preliminar y que esta información sería entregada al Gobierno de los Estados Unidos en su debido momento:

*“Al respecto, acerca de la información correspondiente a las presuntas subvenciones, al daño a la rama de producción nacional, y a su relación causal, como se indicó en las consultas del pasado 2 de mayo de 2024, **se reitera que estos elementos se están evaluando de manera previa, y se pondrán a su disposición permitiendo su acceso a las pruebas que no sean confidenciales, una vez se evalúe el mérito del**”*



**inicio de las investigaciones**<sup>1</sup> (Sin negrillas y subrayado en original)

Con posterioridad a esta comunicación por parte de la Autoridad Investigadora, no hay evidencia alguna en el expediente que esta haya remitido al Gobierno de los Estados Unidos la información solicitada por esta ni que se hayan realizado consultas en buena fe por parte de los dos gobiernos. Toda vez que, al revisar el expediente público se evidencia que una vez remitida la comunicación de fecha 23 de mayo de 2024 la Autoridad Investigadora decidió iniciar la investigación *exoficio* sin que se haya dado cumplimiento a lo solicitado por el Gobierno de los Estados Unidos; ni que se haya cumplido con la carga probatoria establecida en el artículo 11.6 del Acuerdo SMC que exige que las investigaciones *exoficio* se realicen únicamente bajo “*circunstancias especiales*”.

Así pues, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo expidió la Resolución No. 192 de 3 de julio de 2024 por la cual dispuso dar apertura a la investigación, sin que se haya desarrollado las consultas exigidas por el Acuerdo SMC y el Decreto 653 de 2022.

Si bien es cierto que el artículo 13 del Acuerdo SMC no exige a los miembros celebrar las consultas, si el miembro exportador acepta la celebración de estas, tal como sucedió en la presente investigación, estas se deben desarrollar en buena fe y el miembro importado no puede después negarse a participar de estas.

Al respecto, el Grupo Especial en México – Medidas compensatorias definitivas sobre el aceite de oliva procedente de las Comunidades Europeas señaló:

*“Este pasaje respalda la opinión de que el párrafo 1 del artículo 13 exige que el Miembro que está considerando si inicia una investigación “invite” al Miembro exportador a celebrar consultas, **pero no exige que se celebren esas consultas. No obstante, recalamos que la invitación debe hacerse de buena fe. Es decir, suponiendo que el Miembro exportador acepte la invitación, el Miembro que considera si inicia la investigación no puede negarse después a participar en las consultas.**”*<sup>2</sup> (Sin negrillas y subrayado en original)

De acuerdo con la información que reposa en el expediente, la Autoridad Investigadora no desarrolló las consultas en debida forma, mucho menos, en buena fe. Toda vez que, tal como lo demuestra la comunicación de fecha 23 de mayo de 2024 la Autoridad Investigadora no había cumplido con la carga probatoria establecida en el artículo 11.6 del Acuerdo SMC en relación con investigaciones *exoficio*, a saber, “**tener pruebas suficientes de la existencia de una subvención, del daño y de la relación causal**” puesto que, la misma Autoridad Investigadora señaló que estas se están “evaluando de manera previa”.

Adicionalmente, es evidencia de que la Autoridad Investigadora no desarrolló las consultas en buena fe el hecho que esta nunca respondió en debida forma al Gobierno de los Estados Unidos la solicitud realizada por este mediante comunicación de fecha 7 de mayo de 2024. Es decir, la Autoridad Investigadora decidió, una vez iniciadas las consultas, de manera unilateral darlas por terminadas e iniciar con la investigación mediante la expedición de la Resolución No. 192 de 3 de julio de 2024. De manera que, en ningún momento se llevaron a cabo consultas en debida forma que permitieran a Colombia y Estados Unidos poder, tal como lo señala el artículo 13 del Acuerdo SMC, “**dilucidar la situación respecto con las cuestiones a que se refiere el párrafo 2 del artículo 11 y llegar a una solución mutuamente convenida**”.

El hecho de que, Colombia decidiera dar por terminada de manera unilateral las consultas, puesto nunca dio respuesta en debida forma a la comunicación de fecha 7 de mayo de 2024, es evidencia de que las consultas no fueron llevadas a cabo en buena fe y que, una vez iniciadas las Consultas, Colombia se rehusó a participar en estas. Lo anterior, configura una grave violación por parte de la Autoridad Investigadora de los artículos 13 del Acuerdo SMC y 2.2.3.9.6.7 del Decreto 653 de 2022 lo cual a su vez conlleva la nulidad de todo lo actuado a

1 Tomo 1. Página 35.

2 Grupo Especial en México – Medidas compensatorias definitivas sobre el aceite de oliva procedente de las Comunidades Europeas. WT/DS3471/R. Parágrafo 7.35.



la fecha en marco de la investigación de la referencia.

En efecto, como la Autoridad Investigadora a desarrollado la investigación sin haber ejercido el proceso de consultas en debida forma, la Resolución No. 192 de 3 de julio de 2024 y todas las actuaciones posteriores desarrolladas por la Autoridad Investigadora se encuentran viciadas de nulidad al haberse expedido con infracción de las normas en las que deberían haberse fundado.

En consecuencia, la Autoridad Investigadora deberá terminar la investigación de manera inmediata retrotrayendo todas las actuaciones realizadas en violación de los artículos 13 del Acuerdo SMC y 2.2.3.9.6.7 del Decreto 653 de 2022, y archivar la investigación sin imposición de derecho compensatorio.

**2. Nulidad de la investigación por violación al debido proceso al no poder acceder al expediente actualizado y mantener la confidencialidad de información en violación de los artículos 29 de la Constitución Política, 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 12.4 del Acuerdo SMC y 2.2.3.9.6.21 del Decreto 653 de 2022**

Durante el desarrollo de la investigación se han presentado de manera repetitiva dos graves problemas que han generado una clara violación en el debido proceso de todos los interesados en el desarrollo de la investigación. En efecto, el principio al debido proceso al ser una expresión del debido proceso es uno de los pilares fundamentales de todas las actuaciones administrativas, siendo que, en este caso la Autoridad Investigadora ha actuado en contra del debido proceso al: i) no realizar una actualización en tiempo real del expediente público; ii) realizar la investigación en contra del principio de transparencia; y iii) mantener como confidencial información cuya confidencialidad no ha sido justificada en debida forma o para la cual no se ha aportado un resumen apropiado.

Teniendo en cuenta que, el expediente público del expediente no se actualiza en tiempo real por parte de la Autoridad Investigadora, esta ha incurrido en una violación de las exigencias legales establecidas en los artículos 3, numeral 8, y 59 del CPACA en relación con la conservación y publicidad de los expedientes.

En efecto, los numerales 1 y 8 del artículo 3 del CPACA establecen los principios del debido proceso y transparencia, consagrados en los artículos 29 y 209 de la Constitución Política, e impone a la Autoridad Investigadora la obligación de dar a conocer las actuaciones administrativas:

*“En virtud del principio de transparencia, la actividad administrativa es del dominio público, por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, salvo reserva legal.”*

Por su parte, el artículo 59 del CPACA es contundente al señalar que el expediente electrónico debe guiarse por unos requisitos de archivo y conservación. Así mismo, esta norma exige que el expediente electrónico garantice condiciones de autenticidad, integridad y disponibilidad. Al respecto, la norma en cita establece:

*“Artículo 59. Expediente electrónico. El expediente electrónico es el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo cualquiera que sea el tipo de información que contengan. El expediente electrónico deberá garantizar condiciones de autenticidad, integridad y disponibilidad. La autoridad respectiva garantizará la seguridad digital del expediente y el cumplimiento de los requisitos de archivo y conservación en medios electrónicos, de conformidad con la ley. Las entidades que tramiten procesos a través de expediente electrónico trabajarán coordinadamente para la optimización de estos, su interoperabilidad y el cumplimiento de estándares homogéneos de gestión documental.”* (Sin negrillas y subrayado en original)

La disponibilidad en tiempo real de un expediente público no es un asunto menor, puesto que, la posibilidad de

acceder al contenido del expediente, debidamente actualizado, es indispensable para que los intervinientes en la presente actuación puedan ejercer en debida forma sus garantías al debido proceso y a la contradicción, tal como lo establecen los artículos 29 de la Constitución Política y 3, numeral 1, del CPACA.

La falta de actualización en tiempo real del expediente perjudica de manera grave a todos los intervinientes, quienes, al desconocer la totalidad del expediente en tiempo real no pueden pronunciarse sobre cualquier actuación oficiosa o de parte en debida forma. Para el caso en concreto, llamamos la atención respecto a la Resolución 385 del 13 de diciembre de 2023, la cual dispuso dar por finalizado el periodo de práctica de pruebas dentro de la investigación al día siguiente en el que se realizó la declaración por parte de la ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE PROCESADORES DE LECHE ("Asoleche"), sin que las partes interesadas tuvieran la oportunidad de controvertir, o cuestionar lo declarado por Asoleche mediante la solicitud de nuevas pruebas.

Si bien es cierto, los interesados pudieron hacer presencia en el interrogatorio, también es cierto que estas no tuvieron una oportunidad razonable de tiempo para poder solicitar pruebas que pudieran controvertir lo afirmado por Asoleche. Situación que empeoró aún más cuando a la fecha de la expedición de la Resolución 385 del 13 de diciembre de 2023, no se había actualizado la totalidad del expediente y no se habían incluido las grabaciones de los testimonios rendidos por ALPINA PRODUCTOS ALIMENTICIOS S.A.S. ("Alpina"), PRODUCTOS NATURALES DE LA SABANA S.A.S., BIC – ALQUERÍA ("Alquería"), Cooperativa Colanta ("COLANTA") y Asoleche.

Adicionalmente, nos permitimos resaltar que en el expediente público no se encuentra el memorial radicado por USDEC de fecha 18 de noviembre de 2024, el cual fue radicado bajo el No. 1-2024-043162 mediante el cual USDEC aportó como pruebas documentales la decisión de la Superintendencia de Industria y Comercio en relación con multas impuestas a empresas del sector lácteo, y le solicitó a la Autoridad Investigadora proporcionar información sobre el volumen de importaciones desglosada por sector.

Ahora bien, la falta de actualización del expediente en tiempo real es un problema que se ha presentado desde el momento de la apertura de la investigación, por lo que, los interesados no tuvieron la oportunidad de conocer el expediente en su totalidad al momento de su apertura. Lo anterior, da cuenta de una práctica repetitiva y constante por parte de la Autoridad Investigadora que ha generado serios perjuicios a todos los interesados, al no poder ejercer su derecho de defensa en debida forma, ante la falta de claridad en la información y sustento de las decisiones tomadas por parte de la Autoridad Investigadora.

En adición a la falta de actualización del expediente público en tiempo real, se ha observado una falta de rigurosidad por parte de la Autoridad Investigadora en relación con el manejo de la información que se ha aportado al mismo.

Si bien el artículo 12.4 del Acuerdo SMC y 2.2.3.9.6.21 del Decreto 653 de 2022 permiten que los interesados aporten información confidencial, quien aporta esta información debe justificar en debida forma la confidencialidad de esta, y en todo caso se debe aportar un resumen no confidencial de la información.

Al respecto, el Órgano de Solución de Diferencias ("OSD") de la Organización Mundial del Comercio ("OMC"), ha señalado que, la parte interesada es quien debe demostrar que se trata de información confidencial y la Autoridad Investigadora no puede presumir la confidencialidad de la información:

*"8.220 En nuestra opinión, la "justificación suficiente" **ha de ser demostrada por la parte interesada que presente la información confidencial en cuestión**. No consideramos que el párrafo 5 del artículo 6 prevea que la "justificación suficiente" haya de ser demostrada por la autoridad investigadora misma, ya que ésta puede incluso que no sepa si hay motivo para ofrecer un trato confidencial, sobre todo si se trata de una información que no es "por su naturaleza " confidencial, o por*

*qué*<sup>3</sup>(Sin negrillas y subrayado en original)

Adicionalmente, el OSD ha señalado que para que la información se trate como confidencial quien la alega debe demostrar que hay un riesgo de posible consecuencia, y que evitarlo es lo suficientemente importante para evitar la justificación de la información. Siendo una obligación de la Autoridad Investigadora evaluar y determinar si se ha presentado una “*justificación suficiente*”, que no puede limitarse únicamente a la preocupación subjetiva de la parte que solicita la confidencialidad, sino que también debe evaluar el derecho de defensa y de controvertir las pruebas de las otras partes:

*“La obligación de demostrar una “justificación suficiente” del trato confidencial se aplica tanto a la información que es confidencial “por su naturaleza” como a la facilitada a la autoridad “con carácter confidencial”. **La “justificación suficiente” alegada debe constituir una razón suficiente para justificar que se deniegue información tanto al público en general como a las demás partes interesadas en la investigación, que de otro modo tendrían derecho a examinar esa información de conformidad con el artículo 6 del Acuerdo Antidumping. En otras palabras, la “justificación suficiente” debe demostrar que hay riesgo de una posible consecuencia, y que evitarlo es lo suficientemente importante para justificar que no se divulgue la información. La autoridad investigadora debe evaluar y determinar objetivamente la “justificación suficiente”, que no puede determinarse simplemente sobre la base de las preocupaciones subjetivas de la parte que la presenta.**”<sup>4</sup>* (Sin negrillas y subrayado en original)

De acuerdo con lo anterior, no es suficiente que la Autoridad Investigadora tome como confidencial aquella información que ha sido marcada como tal, sino que, debe exigirle a quien aporta la información una “*justificación suficiente*” para que la confidencialidad de la información se mantenga. Por lo que, ante la falta de justificación apropiada por parte de los interesados se debe levantar la confidencialidad de la información por parte de la Autoridad Investigadora, caso contrario esta no podría ser tenida en cuenta en marco de la investigación. Ahora bien, en el evento que no se levante la confidencialidad, no se justifique en debida forma la confidencialidad de la información, no se aporte un resumen apropiado de la información, y esta sea utilizada por la Autoridad Investigadora en la toma de su decisión, la investigación se configuraría una clara violación al debido proceso.

Incluso, el Laudo Arbitral en Colombia – Derechos Antidumping sobre las patatas (papas) fritas congeladas procedentes de Bélgica, Alemania y los Países bajos ya le había advertido a Colombia que el no acreditar una justificación suficiente para que la información fuera tratada como confidencial es incompatible con los acuerdos de la OMC:

*“4.43. El artículo 6.5 dispone que es necesario acreditar una “justificación suficiente” tan pronto como una parte en una investigación “facilite [información] con carácter confidencial” (...). Análogamente, el hecho de que el MINCIT permitiera que la sección d.i. de la solicitud revisada se mantuviera en el expediente público en esa forma expurgada indica que tal información, en los términos del artículo 6.5, fue “tratada” como confidencial por el MINCIT. **Como no se acreditó una “justificación suficiente” para que la información fuera tratada como confidencial, el MINCIT actuó de manera incompatible con el artículo 6.5.**”<sup>5</sup>*

3 Informe Grupo Especial. Guatemala – Medida antidumping definitiva aplicada al cemento Portland gris procedente de México. Para. 8.220.

4 Informe del órgano de Apelación. Comunidades Europeas – Medidas Antidumping definitivas sobre determinados elementos de fijación de Hierro o acero procedentes de China. Para 537.

5 Laudo Arbitral en Colombia – Derechos Antidumping sobre las patatas (papas) fritas congeladas procedentes de Bélgica, Alemania y los Países. WT/DS591/ARB25.

Razón por la que, es de especial importancia que el Ministerio levante la confidencialidad de la información, so pena de que se viole no solo el Acuerdo SMC sino también las disposiciones nacionales que garantizan el debido proceso a todos los intervinientes. Sobre este punto, el OSD de la OMC ha señalado que los resúmenes que son exigidos a razón de la garantía del debido proceso de las partes interesadas, para que estas tengan la oportunidad de **examinar y controvertir** las pruebas que se presentan en el proceso:

*“Siempre que se dé un trato confidencial a la información se plantearán necesariamente preocupaciones relacionadas con la transparencia y las garantías del debido proceso, ya que tal trato entraña la denegación de información a las demás partes en una investigación. **Las garantías del debido proceso exigen que las partes interesadas tengan derecho a examinar las pruebas presentadas o reunidas en una investigación y tengan una oportunidad adecuada de defender sus intereses.** Como ha indicado el Órgano de Apelación, “esa oportunidad tiene que ser válida en el sentido de que esa parte pueda defenderse suficientemente”<sup>6</sup>. (Sin subrayado y negrilla en original)*

En el caso en concreto a USDEC la ha resultado imposible ejercer en debida forma su derecho de defensa y controvertir las pruebas que se relacionan a continuación, toda vez que, se trata de un resumen que no permite comprender de manera razonable el contenido sustancial de la información aportada. En particular, llamamos la atención a la información aportado por varios pulverizadores de leche en relación con el cuestionario que estos recibieron por parte de la Autoridad Investigadora:

**Tabla 1. Lista de información presentada como confidencial sin justificación o resumen**

| Interviniente                   | Información                                                                                                                     | Ubicación                                | Comentario                                                                                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| COLOMBINA DEL CAUCA S.A.        | Organigrama Región Norte Julio 2024                                                                                             | Tomo 9 –<br>Página 82                    | No se presentó resumen, ni se justificó la imposibilidad de presentar un resumen. Violación del artículo 2.2.3.9.6.21 del Decreto 653 de 2022.                                                                                                             |
|                                 | Valores costos de aduana                                                                                                        | Tomo 11 –<br>Página 1 a 10               |                                                                                                                                                                                                                                                            |
| MINISTERIO DE AGRICULTURA       | Información de pulverizadores a corte del 21 de agosto                                                                          | Tomo 12 –<br>Página 1 a 4                | No se presentó resumen, ni se justificó la imposibilidad de presentar un resumen. Violación del artículo 2.2.3.9.6.21 del Decreto 653 de 2022.                                                                                                             |
| COMPAÑÍA NACIONAL DE CHOCOLATES | Comunicación                                                                                                                    | Tomo 12 –<br>Página 147 a 149            | No se relaciona información alguna y no se conoce la razón de su confidencialidad. Violación del artículo 2.2.3.9.6.21 del Decreto 653 de 2022.                                                                                                            |
| GESTIÓN CARGO ZONA FRANCA       | Respuesta al cuestionario: i) información de compras nacionales; ii) relación de volumen de compra de los periodos 2020 a 2023. | Tomo 13 –<br>Página 7 a 21               | No se presentó resumen, ni se justificó la imposibilidad de presentar un resumen. Violación del artículo 2.2.3.9.6.21 del Decreto 653 de 2022.                                                                                                             |
| NESTLE DE COLOMBIA S.A.         | Sistema de distribución                                                                                                         | Tomo 19 –<br>Página 4                    | No se presentó resumen, ni se justificó la imposibilidad de presentar un resumen. Violación del artículo 2.2.3.9.6.21 del Decreto 653 de 2022.                                                                                                             |
|                                 | Especificación de compra – Materia Prima                                                                                        | Tomo 19 –<br>Página 37 a 76              |                                                                                                                                                                                                                                                            |
| INDUNILO                        | Respuesta al cuestionario                                                                                                       | Tomo 38 –<br>Página 1 a 8                | No se relaciona información alguna y no se conoce la razón de su confidencialidad. No se relaciona un resumen de la información, y no se justifica porque no es posible presentar un resumen. Violación del artículo 2.2.3.9.6.21 del Decreto 653 de 2022. |
| TROPICAL FRESS S.A.             | Respuesta al cuestionario                                                                                                       | Tomo 38 –<br>Página 19 a 22              | No se relaciona información alguna y no se conoce la razón de su confidencialidad. No se relaciona un resumen de la información, y no se justifica porque no es posible presentar un resumen. Violación del artículo 2.2.3.9.6.21 del Decreto 653 de 2022. |
| COLANTA                         | Respuesta al cuestionario                                                                                                       | Tomo 38 –<br>Página 23 a 271             | No se relaciona información alguna y no se conoce la razón de su confidencialidad. No se relaciona un resumen de la información, y no se justifica porque no es posible presentar un resumen. Violación del artículo 2.2.3.9.6.21 del Decreto 653 de 2022. |
| FRESKALECHE                     | Respuesta al cuestionario                                                                                                       | Tomo 38 –<br>Página 280 a Tomo 39 página | No se relaciona información alguna y no se conoce la razón de su confidencialidad. No se relaciona un resumen de la información, y no se justifica porque                                                                                                  |

<sup>6</sup> Informe del órgano de Apelación. Comunidades Europeas – Medidas Antidumping definitivas sobre determinados elementos de fijación de Hierro o acero procedentes de China. Para 541.

| Interviniente                               | Información                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Ubicación                                                     | Comentario                                                                                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 199                                                           | no es posible presentar un resumen. Violación del artículo 2.2.3.9.6.21 del Decreto 653 de 2022.                                                                                                                                                           |
| ALPINA                                      | Respuesta al cuestionario                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Tomo 39 –<br>Página 202 a 207                                 | No se relaciona información alguna y no se conoce la razón de su confidencialidad. No se relaciona un resumen de la información, y no se justifica porque no es posible presentar un resumen. Violación del artículo 2.2.3.9.6.21 del Decreto 653 de 2022. |
| DISSABANA ZOMAC                             | Respuesta al cuestionario                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Tomo 39 –<br>Página 211                                       | No se relaciona información alguna y no se conoce la razón de su confidencialidad. No se relaciona un resumen de la información, y no se justifica porque no es posible presentar un resumen. Violación del artículo 2.2.3.9.6.21 del Decreto 653 de 2022. |
| DASA DE COLOMBIA S.A.S                      | Respuesta al cuestionario, incluyendo volúmenes nacionalizados entre el año 2020 y 2023 y costos en Colombia; cantidad destinada para autoconsumo; y recombinación de leche.                                                                                                                                                                  | Tomo 41 –<br>Página 37 a 296                                  | No se relaciona información alguna y no se conoce la razón de su confidencialidad. No se relaciona un resumen de la información, y no se justifica porque no es posible presentar un resumen. Violación del artículo 2.2.3.9.6.21 del Decreto 653 de 2022. |
| PRODUCTOS NATURALES DE LA SABANA S.A.S. BIC | Respuesta al cuestionario, incluyendo ficha técnica del producto importado, similaridad de productos, factor de conversión, compras nacionales e importaciones, término de negociación internacional, y volúmenes nacionalizados entre el año 2020 y 2023 y costos en Colombia.                                                               | Tomo 41 –<br>Página 300 a 308<br>Tomo 42 –<br>Página 17 a 178 | No se relaciona información alguna y no se conoce la razón de su confidencialidad. No se relaciona un resumen de la información, y no se justifica porque no es posible presentar un resumen. Violación del artículo 2.2.3.9.6.21 del Decreto 653 de 2022. |
| NESTLÉ DE COLOMBIA S.A.                     | Respuesta al cuestionario, incluyendo cantidad destinada para autoconsumo, volumen de litros de leche fresca comprada y transformada a leche en polvo en los últimos 10 años, producción total de leche en polvo, capacidad instalada, precio pagado por litro de leche fresca comprada, costos de producción, comportamiento del inventario, | Tomo 43 –<br>Página 382 a 442                                 | No se relaciona información alguna y no se conoce la razón de su confidencialidad. No se relaciona un resumen de la información, y no se justifica porque no es posible presentar un resumen. Violación del artículo 2.2.3.9.6.21 del Decreto 653 de 2022. |
| PRODUCTOS ALIMENTICIOS EL RECREO S.A.S.     | Respuesta al cuestionario en su totalidad.                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Tomo 43 –<br>Página 453 a 463                                 | No se relaciona información alguna y no se conoce la razón de su confidencialidad. No se relaciona un resumen de la información, y no se justifica porque no es posible presentar un resumen. Violación del artículo 2.2.3.9.6.21 del Decreto 653 de 2022. |
| COMERCIAL ALLAN S.A.S                       | Respuesta al cuestionario incluyendo información relativa a normas técnicas del producto importado, compras nacionales e importaciones, y volúmenes nacionalizados.                                                                                                                                                                           | Tomo 44 –<br>Página 41 a 624                                  | No se relaciona información alguna y no se conoce la razón de su confidencialidad. No se relaciona un resumen de la información, y no se justifica porque no es posible presentar un resumen. Violación del artículo 2.2.3.9.6.21 del Decreto 653 de 2022. |
| NORMANDY                                    | Respuesta al cuestionario en su totalidad.                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Tomo 45 –<br>Página 1 a 4                                     | No se relaciona información alguna y no se conoce la razón de su confidencialidad. No se relaciona un resumen de la información, y no se justifica porque no es posible presentar un resumen. Violación del artículo 2.2.3.9.6.21 del Decreto 653 de 2022. |
| ALPINA                                      | Respuesta al cuestionario incluyendo información relativa a volumen de importación, y compras nacionales.                                                                                                                                                                                                                                     | Tomo 46 –<br>Página 16 a 17                                   | No se relaciona información alguna y no se conoce la razón de su confidencialidad. No se relaciona un resumen de la información, y no se justifica porque no es posible presentar un resumen. Violación del artículo 2.2.3.9.6.21 del Decreto 653 de 2022. |

En efecto, un resumen apropiado de la información confidencial resulta primordial para el ejercicio del derecho de defensa, al respecto el OSD ha señalado que:

*“7.380 Consideramos que el párrafo 5.1 del artículo 6 establece un*

**equilibrio entre el interés de las partes interesadas que facilitan información confidencial** en que se mantenga esa confidencialidad durante la investigación y el interés del resto de las partes interesadas en ser informadas razonablemente sobre el contenido sustancial de esa información para poder defender sus intereses.<sup>434</sup> Somos conscientes de que la designación de la información como "confidencial" puede afectar a las posibilidades de las partes interesadas para tener pleno acceso a esa información y por lo tanto a su capacidad para defender sus intereses en el curso de una investigación antidumping. También somos conscientes de que podría abusarse de la posibilidad de designar información como confidencial para situar conscientemente a otras partes interesadas en una situación de desventaja en la investigación. **Consideramos que las condiciones establecidas en la parte introductoria del párrafo 5 del artículo 6 y en el párrafo 5.1 de dicho artículo revisten una importancia crucial para mantener el equilibrio entre el interés de confidencialidad y la capacidad de otra parte interesada para defender sus derechos a lo largo de una investigación**<sup>7</sup>. (Sin negrillas y subrayado en original)

En ese sentido resulta evidente como, el que se mantenga la confidencialidad de la información suministrada por los interesados que se han relacionado anteriormente rompe el equilibrio entre las partes interesadas vulnerando el debido proceso y por ende el derecho de defensa de USDEC y cualquier otro interesado. Razón por la cual, ante la falta de debida justificación de la confidencialidad y de un resumen apropiado de la información suministrada, esta debe ser excluida de la investigación, caso contrario se podría incurrir en nulidad de la investigación por violación al debido proceso.

### **3. Violación al debido proceso por falta de pronunciamiento sobre pruebas solicitadas durante el periodo probatorio por parte de USDEC**

Mediante radicado de fecha de fecha 17 de octubre de 2024<sup>8</sup> USDEC, insistió al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo sobre la realización del interrogatorio a la Federación Colombiana de Ganaderos ("FEDEGAN"), en particular se solicitó esta se pronunciara sobre las siguientes preguntas:

*“¿El fenómeno inflacionario de los últimos tres (3) años ha afectado la capacidad de adquirir leche del consumidor colombiano?  
¿La preferencia del consumidor por “alternativas vegetales”, como lo es la “leche de almendra”, ha reducido el consumo de leche de vaca en el país?  
¿Cuál considera ha sido el factor determinante en el cambio del consumo de leche de vaca en los últimos años?  
¿Cuál es el destino que se le da a la leche líquida en Colombia: consumo directo, uso industrial en la producción de derivados lácteos, etc?”*

Si bien la Autoridad Investigadora se pronunció sobre algunas pruebas mediante la Resolución No. 322 del 28 de octubre de 2024, esta omitió pronunciarse sobre lo solicitado por USDEC en relación con FEDEGAN.

En efecto, la Resolución No. 322 del 28 de octubre de 2024, se pronunció sobre la solicitud realizada por USDEC de que FEDEGAN entregará información sobre el listado de afiliados y la capacidad de producción de estos; sin embargo, la Autoridad Investigadora no se pronunció sobre el interrogatorio solicitado. Es decir, a pesar de que la prueba fue solicitada en debida forma y dentro del periodo probatorio, la Autoridad Investigadora se rehusó a pronunciarse negando o decretando la prueba.

---

<sup>7</sup> Informe final del Grupo Especial. México – Derechos Antidumping sobre las tuberías de Acero procedentes de Guatemala. Para 7.380.  
<sup>8</sup> Tomo 48 – Página 24 y siguientes.

Así entonces, la Autoridad Investigadora a la fecha no ha decidido sobre la prueba solicitada pronunciándose sobre si esta era o no procedente, ignorando de manera completa lo solicitado por USDEC desconociendo de manera abierta su derecho de defensa, al debido proceso, y derecho de contradicción.

En marco de esta investigación FEDEGAN ha sido un interviniente a favor de la imposición del derecho compensatorio. Por lo que, el hecho que la Autoridad Investigadora ni siquiera se haya pronunciado sobre lo solicitado por USDEC resulta de importancia; puesto que, USDEC no ha tenido la oportunidad de interrogar a FEDEGAN en aras de esclarecer y verificar la veracidad de las afirmaciones realizadas por la federación en apoyo a la imposición de la medida compensatoria.

Adicionalmente, USDEC mediante memorial de fecha 18 de noviembre de 2024 y radicado No. 1-2024-043162 le solicitó a la Autoridad Investigadora la siguiente prueba:

*“En vista de la importancia de esta información para una evaluación justa y objetiva, se solicita respetuosamente que el MINCIT proporcione información sobre el volumen de importaciones de leche en polvo desglosado por sector, identificando específicamente bajo cuáles sectores considera que la leche en polvo es un producto similar a la leche y en cuáles no.  
(...)”*

**Documentales:** Se solicitan las siguientes pruebas:  
*Información sobre el volumen de importaciones de leche en polvo desglosado por sector.”*

A pesar de que la solicitud se presentó dentro del periodo probatorio y se realizó en debida forma, la Autoridad Investigadora nunca se pronunció sobre la prueba solicitada. Incluso, el memorial radicado no se encuentra en el expediente público de la investigación. Esta omisión demuestra la falta de rigurosidad procesal bajo la cual se ha llevado a cabo esta investigación, lo cual conlleva a la violación del debido proceso, derecho de defensa y contradicción de USDEC al no haberse pronunciado la Autoridad Investigadora sobre la solicitud, empero cuando ni siquiera se ha incluido en el expediente la solicitud presentada por USDEC.

#### 4. Inexistencia de subsidios

En el marco de la investigación adelantada por el Autoridad Investigadora, esta se ha pronunciado en el sentido de identificar la existencia de presuntos subsidios otorgados a los productores de leche en los Estados Unidos. Específicamente, la Autoridad Investigadora ha señalado cinco programas principales que, a su juicio, constituirían subvenciones capaces de generar un perjuicio a la rama de producción nacional de leche líquida en Colombia. Estos programas son:

- El Programa de Cobertura del Margen de Productos Lácteos (“DMC”);
- El Programa de Asistencia para la Comercialización de Lácteos Orgánicos (“ODMAP”);
- La Alianza de Innovación Empresarial Láctea, la Subvención para la Expansión del Procesador de Lácteos Existente; y
- El Programa de Préstamos Agrícolas.

En efecto, la Autoridad Investigadora fundamentó la determinación preliminar argumentando que estos programas otorgan un beneficio en forma de contribuciones financieras, implican una transferencia efectiva o potencial de fondos, tienen un carácter específico al estar disponibles únicamente para productores de leche y habrían generado una afectación a la rama de producción nacional de leche líquida en Colombia. Asimismo, la Autoridad Investigadora cuantificó de manera preliminar el monto total de las presuntas subvenciones para el año 2023 en USD 1.209.800.000.

No obstante lo señalado por la Autoridad Investigadora, no es cierto que los programas que esta ha señalado que son subsidios lo sean, puesto que, no cumplen con los requisitos establecidos en el Acuerdo SCM para ser

considerados como tales. En todo caso, el cálculo realizado por la Autoridad Investigadora adolece de serios problemas metodológicos, tal como se describirá en la sección 8 de este escrito.

#### 4.1. El DMC

El DMC ha sido identificado por la Autoridad Investigadora como un presunto subsidio, argumentando que otorga un beneficio en forma de contribución financiera, implica una transferencia efectiva o potencial de fondos y tiene un carácter específico al estar disponible únicamente para productores de leche. Sin embargo, como se ha demostrado a lo largo de la investigación y se reitera en este escrito, no es cierto que el DMC sea una transferencia efectiva o potencial de fondos, toda vez que, se trata de un programa que funciona como un seguro.

Es decir, no existe una transferencia efectiva o potencial de fondos por parte del Gobierno de los Estados Unidos a los miembros del programa, sino que, quienes acceden al DMC son capaces de manejar el riesgo que se deriva de una diferencia entre el precio de la leche y el precio del alimento del ganado. Por lo anterior, la Autoridad Investigadora ha errado al determinar que el DMC es una subvención prohibida bajo el Acuerdo SMC.

Resulta entonces crucial tener en cuenta que el DMC es un programa de seguro voluntario, en el cual los productores deciden libremente participar y pagan una prima para protegerse contra la volatilidad de los precios de la leche y los costos de los insumos. El hecho de que se trate de un programa gubernamental no lo hace automáticamente una subvención prohibida en los términos del Acuerdo SMC, sino que debe analizarse el beneficio efectivamente conferido.

**Adicionalmente, en el evento hipotético que la Autoridad Investigadora considere que dicho programa fuera un subsidio bajo el Acuerdo SMC, la metodología utilizada por la Autoridad Investigadora para calcular el beneficio conferido por el DMC es incorrecta y conduce a una sobreestimación significativa del monto real de la subvención.**

En la determinación preliminar, la Autoridad Investigadora calculó el beneficio tomando el valor total de los pagos reportados por el DMC para el año 2023 (USD 1.230 millones), menos las primas y tarifas administrativas (USD 59 millones), llegando a un beneficio neto de USD 1.171 millones. No obstante, esta metodología no refleja adecuadamente el funcionamiento del DMC.

En efecto, no se puede tomar como beneficio los pagos de las indemnizaciones de quienes entraron al DMC, sino que, en caso de que el DMC sea considerado como un subsidio se debería calcular como la diferencia entre la prima del DMC y la prima de un seguro similar en condiciones de mercado.

Al respecto, el Grupo Especial en *Estados Unidos – Subvenciones al Algodón Americano (Upland)* establece que el suministro de servicios, como el seguro, **no una constituye subvención a menos que se ofrezca por una remuneración inferior a la adecuada**, determinada por las condiciones de mercado en el país de suministro. El beneficio, en ese caso, sería la diferencia entre el precio normal de mercado y el precio subsidiado:

**“(…) no se considerará que el suministro de bienes o servicios o la compra de bienes por el gobierno confiere un beneficio, a menos que el suministro se haga por una remuneración inferior a la adecuada, o la compra se realice por una remuneración superior a la adecuada. La adecuación de la remuneración se determinará en relación con las condiciones reinantes en el mercado para el bien o servicio de que se trate, en el país de suministro o de compra (incluidas las de precio, calidad, disponibilidad, comerciabilidad, transporte y demás condiciones de compra o de venta).<sup>9</sup> (Sin negrillas y subrayado en original)**

---

9 Acuerdo SCM, Artículo 14.



Por lo tanto, la Autoridad Investigadora incurre en un error al considerar las indemnizaciones como el beneficio del DMC. El beneficio que debe considerar es la diferencia entre la prima subsidiada y el valor de la prima en condiciones de mercado normales, es decir, el costo del subsidio del programa para el Gobierno de los Estados Unidos.

Desde el inicio de la investigación, USDEC ha propuesto dos metodologías alternativas para calcular el beneficio otorgado por el DMC, las cuales consideramos más adecuadas y alineadas con las disposiciones del Acuerdo SMC. A continuación, presentamos nuevamente los detalles de ambas propuestas metodológicas:

a. Primera metodología para el cálculo del beneficio: valor del deducible.

Teniendo en cuenta que, para el 2023 el pago de indemnización bajo el DMC implicaba un deducible del 5,7%<sup>10</sup>, este valor podría ser utilizado para determinar el costo del seguro. Toda vez que, el deducible, en concordancia con el artículo 1103 del Código de Comercio Colombiano, es precisamente el costo que se debe pagar por el asegurado (ganadero), para la procedencia de la indemnización ante la ocurrencia del siniestro.

Bajo esta metodología para determinar el costo del seguro basta entonces con aplicar el porcentaje de 5,7% al total de indemnizaciones pagadas en el 2023 correspondientes a USD 1.230.800.000. Lo anterior, significa que **el costo real del seguro, y por tanto el beneficio para el asegurado correspondería a USD 70.155.600<sup>11</sup>** y no a USD 1.171.000.000 como lo ha afirmado la Autoridad Investigadora, por lo que bajo esta metodología la Autoridad está sobreestimando de forma considerable el beneficio.

b. Segunda metodología para el cálculo del beneficio: reconstrucción del valor de la prima.

Dado que no existe un programa de seguros comparable al DMC en el mercado, en la segunda metodología USDEC propuso una reconstrucción del valor de la prima utilizando datos históricos de pagos del DMC (2019-2022) y de su programa precursor, el Programa de Protección de Márgenes (MPP) para el periodo 2015-2018. Con estos datos, y utilizando el precio de la leche USDA All Milk Price y el cálculo de los costos de alimentación del Programa de Protección de Márgenes, se puede estimar el "pago esperado" del DMC para diferentes niveles de cobertura, lo que permite calcular el costo base de la prima de seguro. Por ejemplo, para una cobertura de 9,50 USD/CWT, el pago esperado promedio entre 2015 y 2022 es de 1,08 USD/CWT.

A este costo base se le deben agregar los costos administrativos y la utilidad esperada por la aseguradora en condiciones de mercado. Sin embargo, como la tasa administrativa del DMC, que es de USD 100 por operación, es asumida directamente por el asegurado, esta no se considera parte del beneficio.

Al comparar la prima de mercado estimada (1,08 USD/CWT para una cobertura de 9,50 USD/CWT) con la prima real ofrecida a los productores (0,15 USD/CWT para la misma cobertura), se observa una diferencia de 0,93 USD/CWT que representa el beneficio real para los productores. Considerando que el volumen de leche que se moverá a través del programa en 2023 es de 460.787.622 CWT, **el beneficio total para los productores asciende a USD 428.532.488.**

Este análisis revela que la cifra estimada por la Autoridad Investigadora (USD 1.230.800.000)<sup>12</sup> sobreestima considerablemente el beneficio real recibido por los productores bajo el DMC. De hecho, la sobreestimación es de más del triple del valor real.

Es decir, para determinar el beneficio otorgado por el DMC, es necesario comparar la prima pagada por los productores bajo este programa con la prima que tendrían que pagar por un seguro de margen de productos lácteos en condiciones comerciales normales. Siendo que, únicamente la diferencia entre ambas primas constituiría un beneficio en los términos del Acuerdo SMC.

10 Ver: [https://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA\\_Notice/dmc\\_71.pdf](https://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA_Notice/dmc_71.pdf)

11 USD 73.736.200 = USD 1.293.617.543 \* 5,7%.

12 Informe Técnico Preliminar, sección 6.3.2.1.1.

#### 4.2. Pronunciamento sobre otros programas

Además del DMC, la Autoridad Investigadora ha identificado otros programas que presuntamente otorgarían subvenciones a los productores de leche en los Estados Unidos. Sin embargo, estos programas no cumplen con los criterios establecidos en el Acuerdo SMC para ser considerados como subvenciones capaces de causar un daño a la rama de producción nacional de leche líquida en Colombia.

Estos programas no cumplen con los criterios establecidos en el Acuerdo SMC para ser considerados como subvenciones capaces de ser la causa del daño a la rama de producción nacional de leche líquida en Colombia, en razón a que tienen un alcance limitado, no están directamente relacionados con la producción de leche en polvo o no otorgan beneficios específicos a los productores de leche. Por lo tanto, la Autoridad Investigadora no puede incluir estos programas como subvenciones en marco de la presente investigación.

##### 4.2.1. El Programa de Asistencia para la Comercialización de Productos Lácteos Orgánicos (“ODMAP”)

En adición a que, este programa hace referencia a leche líquida, no leche en polvo, lo significa que no se cumpliría con el requisito de similaridad tal como se detalla en la sección 5.1 de este escrito. Resulta de vital importancia señalar que, este programa está dirigido únicamente a productos lácteos orgánicos, teniendo en cuenta que, la Autoridad Investigadora no ha presentado evidencia alguna que demuestre que la leche líquida orgánica es utilizada en la producción de leche en polvo convencional, que es el producto objeto de la presente investigación. Por lo tanto, cualquier presunto beneficio otorgado a través del ODMAP no tendría un impacto en los productores de leche en polvo y no debería ser considerado en el análisis de la existencia de subvenciones.

##### 4.2.2. Subvención para la Expansión del Procesador de Lácteos

Este programa tiene una cobertura limitada a ciertas regiones específicas de los Estados Unidos, particularmente en el noreste del país.

Se trata de una oportunidad de financiamiento única para instalaciones existentes en esa área geográfica, lo que significa que no está disponible para la mayoría de los productores de leche en los Estados Unidos. Dado su alcance restringido y su naturaleza de financiamiento único, difícilmente puede considerarse que esta subvención tenga un impacto significativo en la producción y exportación de leche en polvo a Colombia, por lo que no debería ser considerado por la Autoridad en el análisis de la existencia de subvenciones.

##### 4.2.3. Programa de Préstamos Agrícolas

Este programa está dirigido a granjas de tamaño familiar, especialmente a agricultores nuevos y en situación de desventaja social. Este programa no está vinculado a la producción de un cultivo o producto pecuario específico. Es decir, no se trata de un programa dirigido a beneficiar la producción de leche de manera directa, por lo que no se cumple con el requisito establecido en el artículo 1.1. del Acuerdo SMC.

Adicionalmente, los productores de leche en polvo no son elegibles para este programa, independientemente de los productos agrícolas que produzcan. Tampoco existen tasas de interés específicas para el programa en general para ningún tipo de producto agrícola, incluida la leche. En consecuencia, cualquier presunto beneficio otorgado a través de este programa debería asignarse al valor total de las ventas de la producción agrícola de los Estados Unidos en el período correspondiente, y no específicamente a la leche o la leche en polvo.

#### **5. Inexistencia de similitud entre la leche en polvo importada y la leche en estado líquida producida en Colombia**

De acuerdo con el artículo 15.1 del Acuerdo SMC, la determinación de la existencia del daño se basa en pruebas positivas del volumen de las importaciones y del efecto de estas en los precios de productos similares en el mercado interno, y la repercusión de estas importaciones sobre los productores nacionales de tales productos.

Bajo este contexto es que toma relevancia el concepto de “*producto similar*”; toda vez que, si las importaciones no son sobre un producto similar no existe prueba de la existencia del daño. Es decir, si no se cumple con el requisito de tratarse de productos similares, se entiende que no existe causalidad entre las importaciones y el presunto daño que sufre la rama de producción nacional.

Por su parte, de acuerdo con la nota 46 del Acuerdo SM se entiende como “*producto similar*” aquel producto que:

*“sea idéntico, es decir, igual en todos los aspectos al producto que se trate, o cuando no exista ese producto, otro producto que, aunque no sea igual en todos los aspectos tenga características muy parecidas a las del producto considerado”* (Sin negrillas y subrayado en original)

Esta definición de “*producto similar*” es adoptada por el artículo 2.2.3.9.1.1 del Decreto 953 de 2022:

*“Artículo 2.2.3.9.1.1. Definiciones. Para los efectos previstos en este capítulo, y de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, se establecen las siguientes definiciones:*

*(...)*

*11. PRODUCTO SIMILAR: Se entiende por producto similar un producto idéntico, es decir, igual en todos los aspectos al producto de que se trate o, cuando no exista ese producto, otro producto que, aunque no sea igual en todos los aspectos, tenga características muy parecidas a las del producto considerado. Para estos efectos, entre otros, se podrá considerar las características físicas y químicas, los criterios de materias primas empleadas, proceso de manufacturación o producción, canales de distribución, clasificación arancelaria, usos finales y las preferencias de los consumidores.”* (Sin negrillas y subrayado en original)

Nótese que, ambas normas señalan que en un primer lugar el producto debe ser **idéntico** y únicamente cuando no existe el producto **idéntico** es que se puede recurrir a un producto que tenga características muy parecidas a las del producto considerado.

Ahora bien, la Autoridad Investigadora en su informe técnico, procedió a identificar productos similares sin verificar previamente la existencia o ausencia de un producto idéntico en el mercado nacional. Es decir, la Autoridad Investigadora omitió la carga probatoria de determinar si existe o no un producto idéntico. De manera que, la Autoridad Investigadora al saltarse la exigencia inicial del articulado pasó directamente a comparar la leche en polvo importada de los Estados Unidos, con productos que no son idénticos, a saber, la leche líquida producida en Colombia. A pesar de que, **la norma le exige a la Autoridad Investigadora primero determinar si existe un producto idéntico en el mercado local y sólo si no existe el producto idéntico es que puede recurrir a la comparación entre productos similares.**

Para el caso en concreto, tenemos que, en Colombia existe producción de un producto idéntico a saber leche en polvo. En efecto, el registro de Productores de Bienes Nacionales del Ministerio de Comercio registra a COLANTA como productor de leche en polvo, incluso en marco de la investigación se ha logrado determinar que otras empresas como Alpina y NESTLÉ son productores de leche en polvo en Colombia, es decir, un producto **idéntico** al importado.

Por lo que, al existir un producto idéntico al importado no le era posible a la Autoridad Investigadora comparar la leche en polvo importada con la leche líquida de producción nacional, puesto que, no se trata de un producto idéntico. Incluso, en desarrollo de la investigación se ha cuestionado en múltiples ocasiones que la leche líquida producida en Colombia sea similar a la leche en polvo importada.

La existencia de un producto idéntico en el mercado nacional tiene implicaciones directas en la validez del

análisis de similitud. La falta de un examen exhaustivo en esta etapa inicial compromete la objetividad y la solidez técnica del informe de la Autoridad Investigadora. Al no cumplir con este paso, el análisis se torna incompleto y, por ende, insuficiente para fundamentar cualquier conclusión sobre la aplicabilidad de medidas compensatorias.

De acuerdo con lo anterior, la Autoridad omitió la obligación que le impone tanto el Acuerdo SMC como el Decreto 653 de 2022, en el sentido de determinar la existencia de un producto idéntico en el mercado nacional que pueda ser comparado con el producto objeto de importación. Teniendo en cuenta que, para el caso en concreto, existe un producto idéntico en el mercado nacional, a saber, leche en polvo producida por COLANTA, NESTLÉ y Alpina, la Autoridad Investigadora ha errado al considerar la leche líquida nacional como un producto similar.

**Al realizar el análisis que se exige, el resultado será claro: en el mercado colombiano sí existe un producto idéntico, a saber, la leche en polvo producida localmente. Este hecho elimina la necesidad de recurrir a productos no idénticos, como la leche líquida, para definir el producto similar. La comparación entre productos que no comparten características idénticas no solo desvirtúa el análisis técnico, sino que también introduce incertidumbre en el proceso investigativo, comprometiendo la legalidad y la legitimidad de cualquier medida que pueda derivarse de dicho análisis.**

5.1. La Autoridad Investigadora ha errado en su análisis de similitud

La Autoridad Investigadora adoptó un criterio erróneo para determinar la existencia de similitud entre el producto importado y el nacional. De acuerdo con la Autoridad Investigadora, considera que existe un producto similar si:

*“debe considerarse que un producto es similar al investigado si, por las condiciones específicas que se presentan en el caso y teniendo en cuenta los criterios de similitud referidos, **es posible concluir de manera razonable que existe un impacto perjudicial para la rama de producción nacional del producto analizado derivado de la disponibilidad del producto investigado en condiciones que distorsionan las dinámicas de competencia.**”<sup>13</sup> (Sin negrillas y subrayado en original)*

Este enfoque es problemático por las siguientes razones:

- a. El numeral 11 del artículo 2.2.3.9.1.1 del Decreto 653 establece que un producto será similar a otro si comparte, entre otros aspectos, características físicas y químicas, materias primas empleadas, proceso de manufacturación o producción, canales de distribución, clasificación arancelaria, usos finales y las preferencias de los consumidores. Si bien se reconoce que los elementos relevantes pueden variar según el caso, **en ningún momento se contempla el impacto económico o el daño a la producción nacional como criterios válidos para determinar la similitud.**
- b. Al centrar el criterio de similitud en la existencia de un impacto perjudicial o daño, la Autoridad Investigadora está confundiendo etapas que deben ser analizadas de forma separada. **El daño es un factor que debe evaluarse después de haber establecido la similitud entre los productos, no antes.**

Como lo establece el artículo 15 del Acuerdo SCM de la OMC, la determinación de la existencia de daño se basará en pruebas positivas y comprenderá un examen objetivo del volumen de las importaciones subvencionadas y del efecto de estas en los precios de productos similares.

---

<sup>13</sup> Resolución 271 de 16 de septiembre de 2024 “Por la cual se adopta la determinación preliminar dentro de la investigación iniciada mediante la Resolución 192 del 3 de julio de 2024”.

Para determinar si hay daño, es imprescindible saber si los productos son similares. **Sin embargo, según el criterio adoptado por la Autoridad Investigadora, para establecer la similitud se requiere primero determinar si hay daño. Esto crea una falacia lógica circular que imposibilita un análisis objetivo y riguroso.** La Autoridad Investigadora necesitaría conocer el resultado del análisis de daño antes de poder comenzar dicho análisis, invirtiendo así el orden lógico y legalmente establecido en los procedimientos de investigación.

- c. La Autoridad Investigadora ignora que el OSD de la OMC han establecido consistentemente que el análisis de similitud debe basarse en las características propias de los productos, y que el impacto económico o daño no es un criterio válido para determinar la similitud.

En el caso "*Japón – Bebidas Alcohólicas II*", el Órgano de Apelación estableció que la similitud debe determinarse caso por caso, examinando factores relevantes como las propiedades físicas de los productos, la medida en que pueden servir para los mismos usos finales, el grado en que los consumidores los consideran sustituibles y la clasificación arancelaria.

Asimismo, en el caso "*Comunidades Europeas – Amianto*", el Órgano de Apelación reafirmó que el análisis de similitud debe enfocarse en la relación competitiva entre los productos, basándose en criterios objetivos. El propósito fundamental del análisis de similitud es identificar qué productos están en una relación de competencia directa en el mercado, para asegurar que las medidas de defensa comercial solo afecten a productos que realmente compiten entre sí.

La forma en la que la Autoridad Investigadora ha determinado la similaridad genera inseguridad jurídica. Bajo este enfoque, dos productos podrían ser considerados "*similares*" si las importaciones de uno causan daño, y "*no similares*" si no lo causan daño. **Esto implica que la condición de similitud podría variar en el tiempo, según cambien las condiciones del mercado; entre diferentes productores del mismo producto; e incluso entre distintos mercados geográficos. Tal variabilidad es incompatible con los principios de objetividad y predictibilidad que deben regir en estas investigaciones.**

Este enfoque no solo es inconsistente con la normativa aplicable, sino que también afecta negativamente la integridad y la credibilidad de la investigación. Al depender de factores económicos fluctuantes para determinar la similitud, se compromete la estabilidad jurídica necesaria para que las empresas puedan planificar y operar en el mercado con certeza.

El criterio determinante de similitud adoptado por la Autoridad Investigadora es incorrecto y contraviene tanto la normativa nacional como los estándares internacionales establecidos por la OMC. La similitud debe determinarse con base en las características intrínsecas de los productos y su relación competitiva en el mercado, no en el impacto económico o daño que puedan causar.

5.2. **El análisis de similaridad y del daño en la rama de producción nacional exige la segmentación de mercados**

Incluso si se logran superar los problemas anteriormente señalados en relación con el análisis de similaridad, la naturaleza del mercado y del producto objeto de investigación, exigen de la Autoridad Investigadora la segmentación de mercados en aras de identificar de manera correcta la fuente del daño. En efecto, tal como lo demuestran las pruebas que se encuentran en el expediente, para algunos sectores **la leche en polvo no es sustitutiva de la leche líquida**, mientras que, para otros sectores podría llegar a serlo.

La Autoridad Investigadora ha reconocido acertadamente que no es apropiado abordar la similitud en el sector lácteo como un todo homogéneo y absoluto. Esto se debe a que, dentro del sector lácteo, existen diversos actores—consumidores, productores, comercializadores—cuyos usos finales y percepciones respecto a los productos pueden variar significativamente. Cada uno de estos actores interactúa con los productos lácteos de manera distinta, en consecuencia, la consideración de similitud debe ser ajustada para reflejar estas diferencias.

En su informe técnico preliminar, la Autoridad Investigadora demuestra conciencia sobre esta complejidad al

analizar el factor de los usos finales. Al profundizar en este aspecto, reconoce que la similitud entre la leche en polvo y la leche líquida se presenta desde dos perspectivas distintas. Por un lado, está el sector industrial que podría utilizar indistintamente ambos productos en sus procesos productivos. Por otro lado, se encuentran los consumidores finales, quienes tienen la opción de adquirir leche en polvo o leche líquida para satisfacer sus necesidades de consumo diario.

Para evaluar la similitud en el uso industrial de los productos, la Autoridad Investigadora realizó una clasificación preliminar de los importadores de leche, identificando los siguientes grupos:

- a. **Productores de productos lácteos:** Empresas que utilizan la leche como materia prima principal en la elaboración de productos lácteos derivados.
- b. **Comercializadores de leche en polvo:** Entidades que se dedican a la distribución y venta de leche en polvo, sin transformarla.
- c. **Productores de confitería:** Industrias que incorporan la leche en polvo como ingrediente en la fabricación de productos de confitería, como chocolates y caramelos.
- d. **Productores de alimentos:** Incluye a productores de alimentos que no corresponden a productos lácteos y a productores de mezclas destinadas a otros usuarios industriales. Por ejemplo, fabricantes de galletas y panes que utilizan la leche en polvo en sus recetas.
- e. **Otros agentes:** Un conjunto diverso que abarca farmacéuticas, aerolíneas e importadores para terceros, quienes emplean la leche en polvo para usos específicos y especializados.

La Autoridad Investigadora señala en su informe que, basándose en las respuestas presentadas por los intervinientes y la información recopilada hasta el momento, existen indicios de que el argumento de que la industria **no puede sustituir la leche en polvo por leche líquida es cierto únicamente para un segmento de los usuarios industriales**. Se evidencia que ciertos usuarios industriales, como los fabricantes de alimentos que no corresponden a productos lácteos—por ejemplo, productores de galletería—tienen procesos en los que no es posible reemplazar la leche en polvo por leche líquida.

Sobre este aspecto, la Autoridad Investigadora llevó a cabo visitas de verificación a las instalaciones de COMPAÑÍA NACIONAL DE CHOCOLATES S.A.S, y COLOMBINA S.A., en desarrollo de estas visitas la Autoridad Investigadora evidenció que para este sector no es posible sustituir la leche en polvo por leche líquida en sus procesos industriales, al respecto, nos permitimos resaltar los siguientes puntos de las visitas de verificación:

#### Informe de visita a COLOMBINA S.A.<sup>14</sup>

*“Adicionalmente, la tecnología que tienen instalada en la planta está diseñada para utilizar leche en polvo como materia prima no leche líquida. **No utilizan la leche líquida por el transporte, almacenamiento y las adecuaciones que requeriría la planta de acuerdo con el Decreto 616 de 2006.***

*(...)*

*- La leche en polvo, al tener un contenido de agua muy bajo en su estructura, limita el crecimiento bacteriano y de otros microorganismos, reduciendo el riesgo de contaminación microbiana. Esto se debe a que la deshidratación de la leche elimina el agua, lo que impide la actividad de los microorganismos y permite obtener productos inocuos.*

*(...)*

*COLOMBINA S.A. indica que en el país existe un solo proveedor de leche descremada, por lo cual la disponibilidad es limitada y su precio no corresponde a la realidad de los precios internacionales. **Adicionalmente, en algunas ocasiones no cumplen con las especificaciones técnicas que requieren las recetas de los***

**productos. También se indica por parte de la empresa que el 100% de las compras de leche en polvo entera, es de producción nacional.**

(...)

Al emplear leche líquida en el proceso de elaboración de Coffee Delight y otros productos de confitería, no solo cambiaría significativamente la percepción organoléptica característica del producto, **sino que las inmensas diferencias en la humedad y el contenido de sólidos totales de la leche líquida versus la leche en polvo harían inviable la manufactura de estos alimentos por el proceso actual y con la tecnología disponible en la industria confitera global.**

Cabe adicionar que la vida útil del producto y su inocuidad se verían seriamente afectadas. Adicionalmente, el Coffee Delight Duro es un producto que se exporta a más de 90 mercados, entre ellos a la Unión Europea. Actualmente cualquier alimento que vaya a ser exportado a la **Unión Europea debe ser elaborado a partir de leche certificada para este destino, por lo tanto, ni los caramelos ni otros alimentos pueden fabricarse con leche colombiana (ni en polvo ni líquida) dada la restricción que anuncio el Invima en septiembre 2023, en la cual Colombia dejó de ser un país certificado.**

(...)

En conclusión, desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, la leche en polvo ofrece ventajas claras frente a la leche líquida en los procesos productivos, tales como, una mayor estabilidad microbiológica, menor riesgo de contaminación cruzada, vida útil prolongada y características homogéneas de los bienes finales, menores requerimientos tecnológicos y cumplimiento con estándares internacionales de inocuidad hacen de la leche en polvo una opción más segura para la industria alimentaria.” (Sin negrilla y subrayado en original)

#### Informe de visita a COMPAÑÍA NACIONAL DE CHOCOLATES S.A.S.<sup>15</sup>

“También indican que para el mercado nacional se **utiliza la leche en polvo nacional como materia prima, mientras que para el producto de exportación, debido a la falta de certificaciones de calidad de la mencionada leche nacional, solo se utiliza la leche en polvo importada, ya que cumple con los requisitos para exportar.**

Por otra parte, informan que todas las materias primas lácteas son adicionadas en polvo debido a la incompatibilidad de la grasa y el agua. Adicionalmente, la leche **en polvo que ingresa al proceso no es hidratada en ninguna etapa de este, así como tampoco se adiciona agua al mismo,** debido a que el chocolate es una matriz alta en grasa por su contenido de manteca de cacao, lo que hace incompatible con el agua presente en la leche líquida.

(...)

En las siguientes imágenes se evidencia una cobertura SIN adición de leche líquida (imagen 1) y en la segunda imagen se evidencia la cobertura CON adición de leche líquida donde claramente se evidencia la alteración reológica que sufre el producto al estar en contacto con una materia prima con alta humedad lo cual no permite cumplir con la

*maquinabilidad en los procesos y así mismo con la aplicación final.*

*(...)*

**Para el proceso actual no es una opción viable, implicaría desarrollar un modelo de negocio anexo para la producción de leche en polvo, empleando equipos tan conocidos como las torres de secado de leche líquida, tecnología que no está contemplada en el que hacer de una planta de chocolates en ninguna parte del mundo.** (Sin negrilla y subrayado en original)

La segmentación del mercado resulta de particular importancia para el análisis de similitud y en consecuencia el análisis del daño. Toda vez que, si para un sector no es posible sustituir la leche en polvo por leche líquida, el producto no será similar, por lo que mal haría la Autoridad Investigadora considerar que las importaciones realizadas por ese sector son la causa del daño, cuando no es posible para ese sector sustituir o remplazar las importaciones de leche en polvo con compra de leche líquida.

Como ha quedado demostrado a lo largo de la investigación, gran parte de los sectores identificados no considera ni utiliza la leche en polvo como sustituto de la leche líquida. Este es el caso, por ejemplo, del sector de confitería, los productores de alimentos no lácteos y los otros agentes mencionados (farmacéuticas, aerolíneas, importadores para terceros). En estos sectores, la leche en polvo cumple funciones técnicas y específicas que la leche líquida no puede replicar debido a diferencias en propiedades físicas, químicas y funcionales.

En el sector de la confitería, por ejemplo, la leche en polvo es un ingrediente esencial que aporta características de textura, sabor y estabilidad que son cruciales para la calidad del producto final. La leche líquida no puede sustituirla sin alterar significativamente las propiedades del producto, lo que podría afectar su aceptación en el mercado y su viabilidad comercial. Lo mismo ocurre con los productores de alimentos no lácteos, donde la leche en polvo se integra en fórmulas cuidadosamente equilibradas que requieren la precisión y consistencia que este insumo proporciona.

Por otro lado, es importante destacar el papel de las comercializadoras de leche en polvo. Consideramos que este sector no debería incluirse en el análisis de similitud desde la perspectiva de los consumidores finales o los usuarios industriales. Las comercializadoras actúan como intermediarios en la cadena de suministro, cuya función principal es la distribución y venta del producto, sin transformarlo ni consumirlo. No participan en el mercado como usuarios finales ni influyen en las decisiones de sustitución entre productos. Por lo tanto, incluir a las comercializadoras en el análisis podría distorsionar la comprensión de cómo los productos compiten en el mercado real.

Los análisis de similitud deben centrarse en los mercados donde los productos compiten directamente y donde las decisiones de sustitución tienen lugar. Esto implica enfocarse en los consumidores finales y los usuarios industriales que toman decisiones basadas en las características del producto, sus usos finales y sus necesidades específicas. Incluir a intermediarios que no participan en estas decisiones podría conducir a conclusiones erróneas sobre la relación competitiva entre los productos investigados.

El análisis de segmentos de mercado resulta de particular importancia para determinar que productos serán considerados como similares, y cuáles no. Al respecto, el Grupo Especial en *Indonesia – Determinadas medidas que afectan a la industria del automóvil* considero que la práctica de segmentación del mercado es compatible con las disposiciones del Acuerdo SMC y la OMC.

En el citado caso, el Grupo Especial admitió que para un sector el producto investigado podría ser considerado como un producto similar, pero que, para otro sector el producto no podía ser considerado como producto similar. Toda vez que, basándose en su posición en el mercado, el producto importado no era competencia del producto nacional:

*“14.177 A juicio del Grupo Especial, una forma lógica de enfocar la cuestión del “producto similar” **es observar de qué forma la propia***



**industria del automóvil ha analizado la segmentación del mercado.**

*Los Estados Unidos y las Comunidades Europeas han presentado información con respecto al enfoque dado a la segmentación del mercado por DRI Global Automotive Group.*

*(...)*

*14.178 Sigue pendiente la cuestión de si los criterios utilizados por DRI para efectuar su segmentación del mercado son adecuados para llevar a cabo un análisis del "producto similar" con arreglo al Acuerdo SMC.*

*(...)*

**Consideramos que este criterio, que divide el mercado basándose en una combinación de tamaño y precio y posición en el mercado, es lógico y compatible con los criterios aplicables para el análisis del "producto similar" de conformidad con el Acuerdo SMC.**

*(...)*

**14.193 Consideramos en conclusión que el Optima, el Escort y el 306 son "productos similares" al Timor, en el sentido de lo dispuesto en el Acuerdo SMC. En cambio, el Vectra no es un producto similar al Timor, en el sentido de dicho Acuerdo.**<sup>16</sup> (Sin negrillas y subrayado en original)

Solo a través de un enfoque detallado y segmentado se puede determinar con precisión si la leche en polvo y la leche líquida son efectivamente productos sustitutos en cada contexto específico. Además, al reconocer las diferencias entre sectores, se evita la aplicación de medidas generales que podrían afectar negativamente a industrias que no compiten directamente con el producto investigado. Por ejemplo, **imponer medidas basadas en una supuesta similitud que no existe en ciertos sectores podría generar impactos adversos en empresas que dependen de la leche en polvo y que no pueden sustituirla por leche líquida.**

Por lo anterior, es esencial que la Autoridad Investigadora realice una evaluación minuciosa de cada segmento, considerando las características específicas de los productos, los procesos productivos, los usos finales y las preferencias de los consumidores. Al respecto, nos permitimos señalar, tal como advertimos en la sección 2, USDEC, con radicado No. 1-2024-043162 del 18 de noviembre de 2024, solicitó a la Autoridad Investigadora se pronunciará sobre la segmentación del mercado sin que se obtuviera respuesta alguna.

## **6. Inexistencia del daño**

De acuerdo con el artículo 2.2.3.9.4.1 del Decreto 653 de 2022, para determinar la existencia de daño a la industria nacional, es indispensable evaluar tres elementos:

- a. Un aumento significativo de las importaciones del producto investigado;
- b. Subvaloración significativa de los precios del producto importado respecto a los nacionales o un impacto sustancial en los precios domésticos;
- c. Los factores e índices económicos pertinentes que evidencien daño a la rama de producción nacional.

Sin embargo, contrario a lo afirmado por la Autoridad Investigadora, en el desarrollo de la investigación no se ha probado la existencia del daño con base en los elementos mencionados.

### **6.1. No se presenta un aumento significativo en las importaciones del producto investigado en términos absolutos**

Contrario a lo afirmado por la Autoridad Investigadora, las importaciones del producto investigado originarias de los Estados Unidos no han experimentado un aumento significativo. Al analizar las subpartidas arancelarias relevantes para las importaciones desde Estados Unidos, se observa una tendencia estable e incluso

---

16 Informe del Grupo Especial. Indonesia – Determinadas medidas que afectan la industria del automóvil. WT/DS54/R.

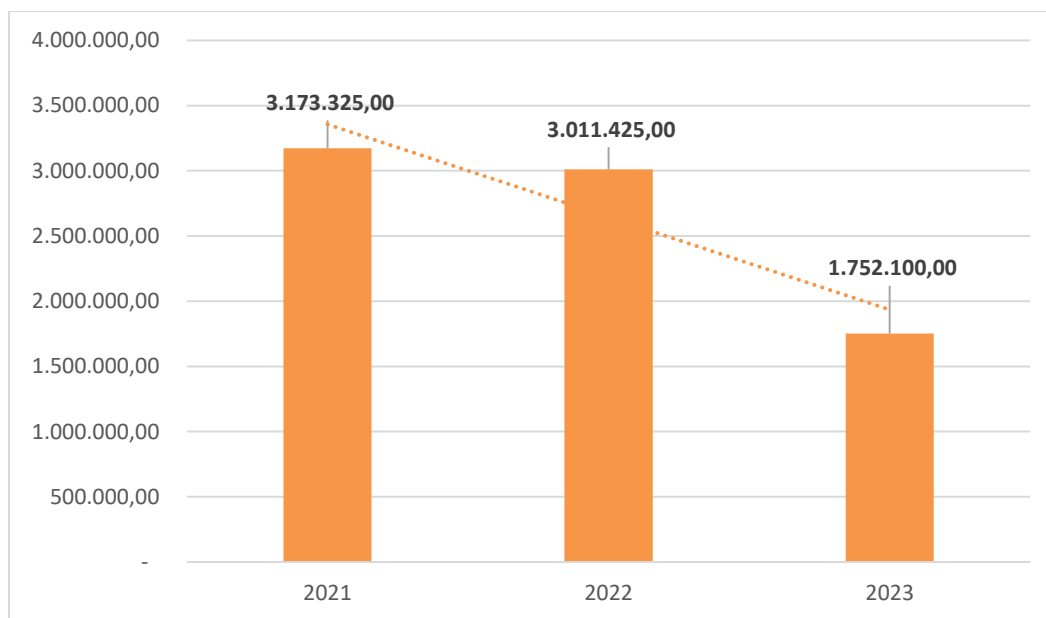
decreciente en los últimos años.

Las importaciones de leche en polvo originaria de Estados Unidos se concentran en dos subpartidas arancelarias, a saber:

- **0402.10.90.00:** Leche y nata (crema), concentradas o con adición de azúcar u otro edulcorante, en polvo, gránulos o demás formas sólidas, con un contenido de materias grasas inferior o igual al 1,5% en peso — Los demás.
- **0402.21.19.00:** Leche y nata (crema), concentradas o con adición de azúcar u otro edulcorante, en polvo, gránulos o demás formas sólidas, con un contenido de materias grasas superior al 1,5% en peso, sin adición de azúcar ni otro edulcorante, con un contenido de materias grasas superior o igual al 26% en peso, sobre producto seco — Las demás.

Para la subpartida **0402.21.19.00**, las importaciones originarias de Estados Unidos han disminuido de manera significativa, pasando de **3.173.325 kg en 2021** a **1.752.100 kg en 2023**, lo que representa una reducción del **55%** en dos años.

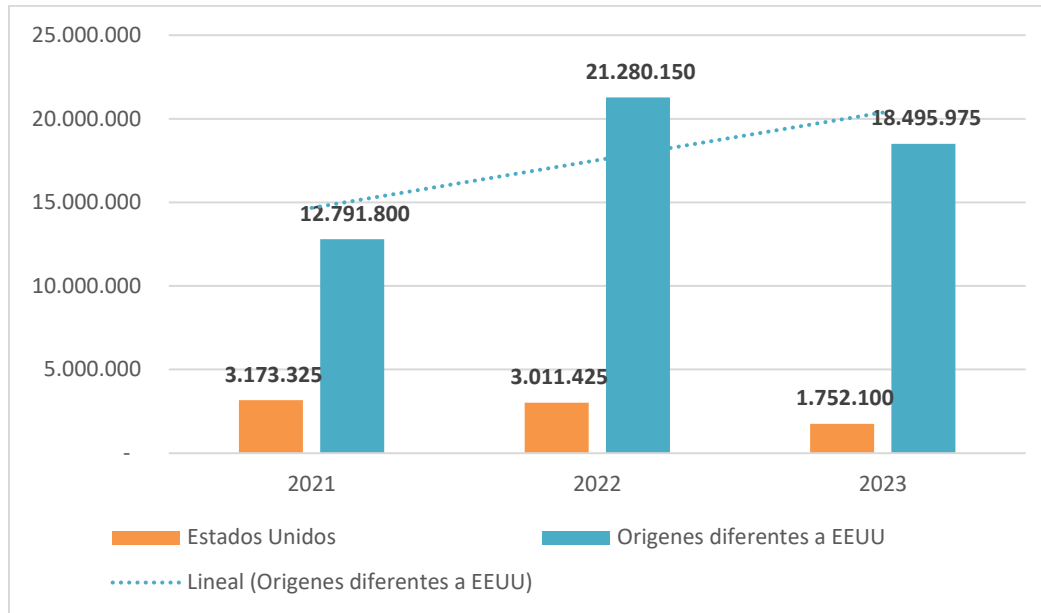
**Grafica 1 Importaciones originarias de Estados Unidos subpartida 0402.21.19.00 en kg netos 2023-2021**



Fuente: Cálculos a partir de la base de importaciones DIAN - DANE, disponible en LegisComex.

Este cambio en la tendencia responde a una variación del origen de leche en polvo clasificado bajo la subpartida 0402.21.19.00, de Estados Unidos a Bolivia, Polonia, Chile, Irlanda, Argentina y Uruguay. Mientras que en el 2021 los orígenes diferentes a Estados Unidos correspondieron a **12.791.800 kg** en el 2023 representaron **18.495.75 kg**, es decir, un aumento del **69%** en tan solo dos años.

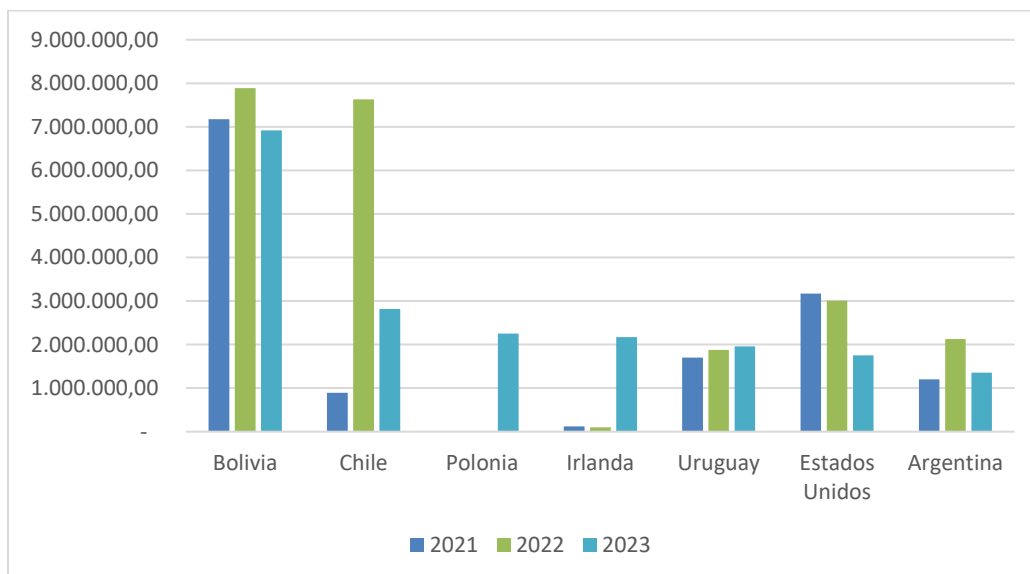
**Grafica 2 Importaciones originarias de Estados Unidos y otros orígenes subpartida 0402.21.19.00 en kg netos 2023-2021**



Fuente: Cálculos a partir de la base de importaciones DIAN - DANE, disponible en LegisComex.

En efecto, tratándose de la subpartida 0402.21.19.00 se evidencia que Estados Unidos pasó de ser el segundo origen en el 2021 a ser el sexto origen en el 2023, presentándose un claro y marcado desplazamiento de las importaciones originarias de los Estados Unidos por otros orígenes como Chile, Polonia, Irlanda y Uruguay. Tan solo comparando el 2021 con el 2023, se evidencia como Chile pasó de representar el 6% de las importaciones (895.900 kg) a representar el 14% (2.819.600 kg), siendo el 2022 el año con más importaciones de este origen con un total de 7.630.800 kg.

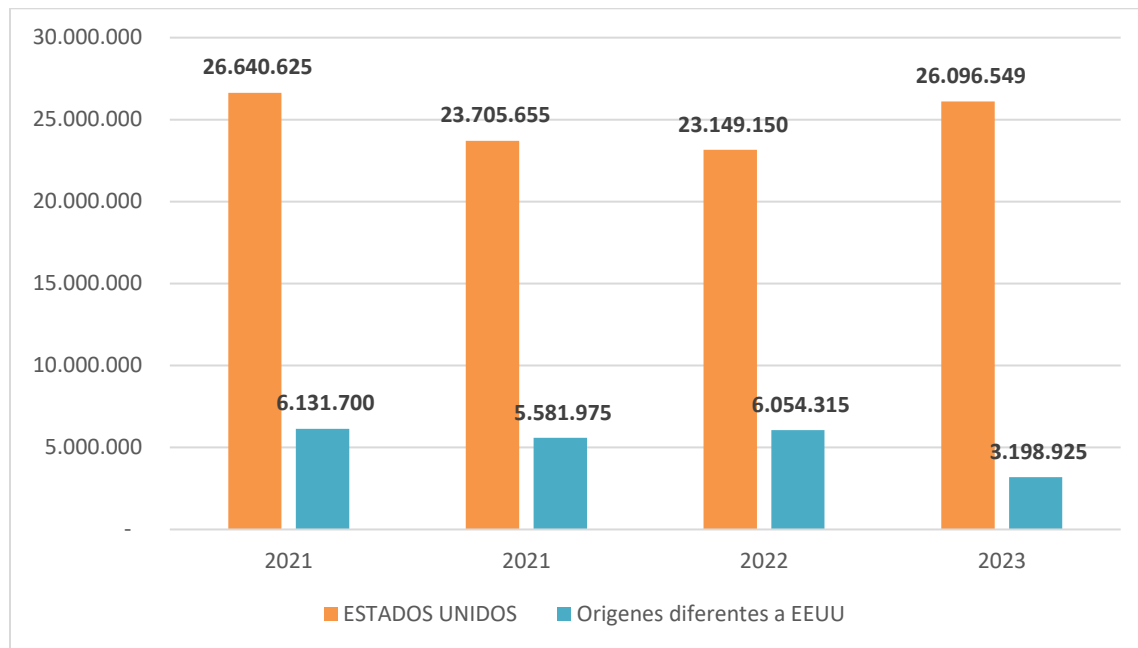
**Grafica 3 Origen de importaciones subpartida 0402.21.19.00 en kg netos 2023-2021**



Fuente: Cálculos a partir de la base de importaciones DIAN - DANE, disponible en LegisComex.

En cuanto a la subpartida **0402.10.90.00**, si bien las importaciones del 2023 (**26.096.549 kg**) evidencian un aumento comparado con el año inmediatamente anterior, estas no han superado los niveles del 2020 (**26.640.625 kg**).

**Grafica 4 Importaciones originarias de Estados Unidos y otros orígenes subpartida 0402.10.90.00 en kg netos 2023-2020**

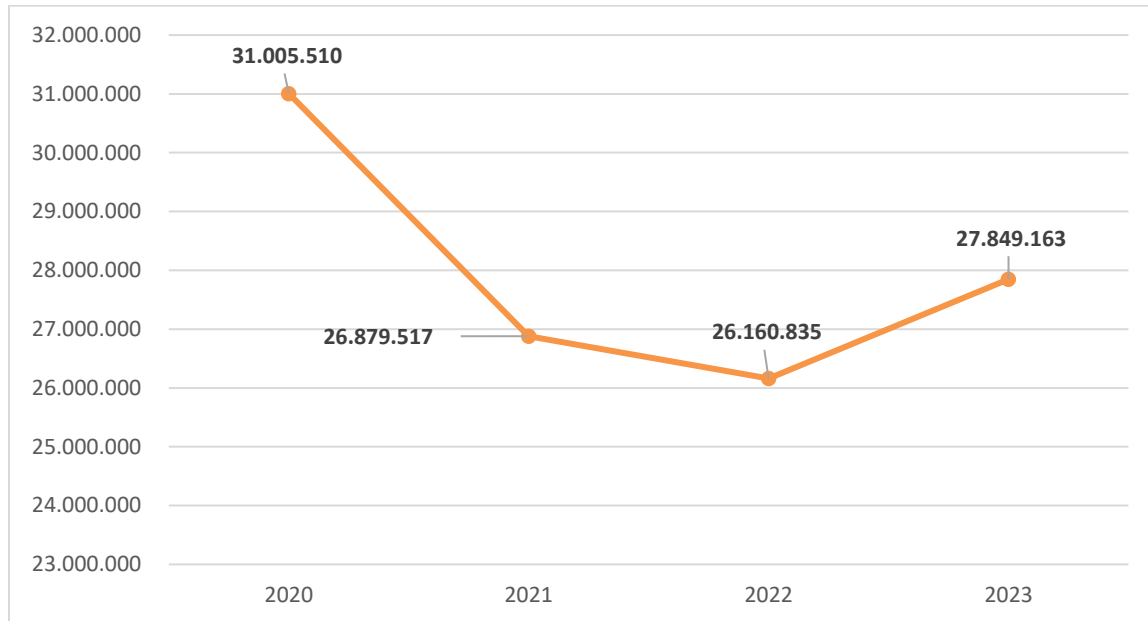


Fuente: Cálculos a partir de la base de importaciones DIAN - DANE, disponible en LegisComex.

Lo anterior evidencia que, contrario a lo afirmado por la Autoridad Investigadora no se presenta un aumento en las importaciones originarias de los Estados Unidos, sino que, para el caso de las importaciones de producto clasificado bajo la subpartida arancelaria 0402.21.19.00 se presenta una reducción, y para la subpartida 0402.10.90.00 se presenta una estabilidad en las cantidades objeto de importación.

Al considerar el agregado de las diez subpartidas arancelarias objeto de investigación, las importaciones originarias de los Estados Unidos han disminuido de **31.005.510 kg en 2020 a 27.849.163 kg en 2023**, ubicándose por debajo del promedio de importaciones del período 2020-2022, que fue de **28.015.287 kg**.

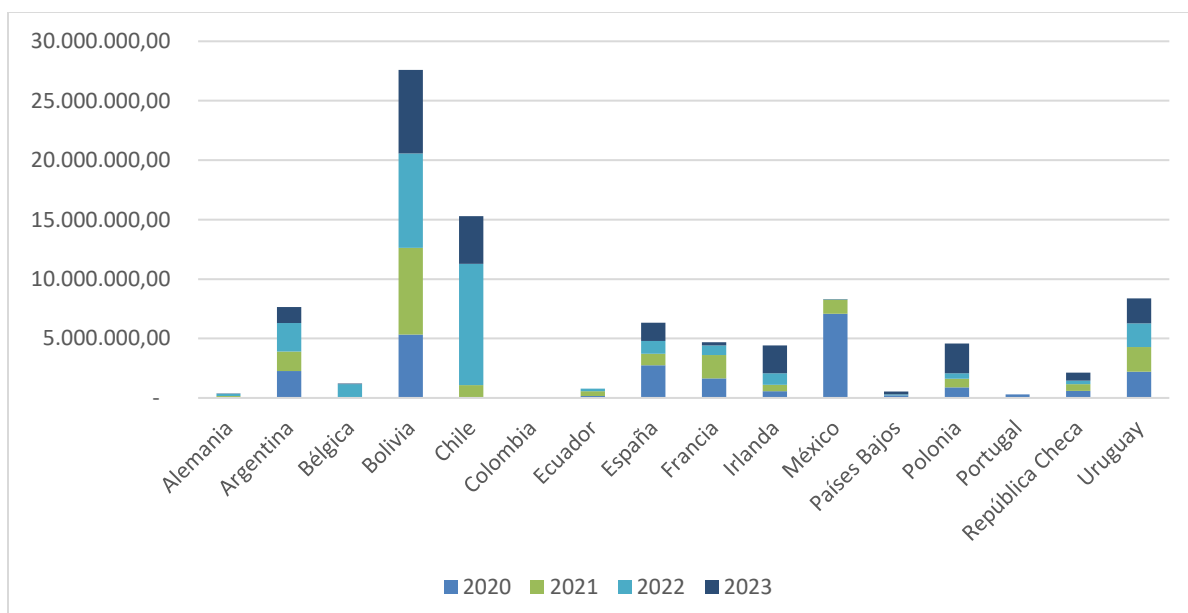
**Grafica 5 Importaciones originarias de Estados Unidos para todas las subpartidas objeto de investigación en kg netos 2023-2020**



Fuente: Cálculos a partir de la base de importaciones DIAN - DANE, disponible en LegisComex.

Es importante destacar que el incremento en las importaciones totales de leche en polvo se debe principalmente a orígenes como Bolivia, Chile y Uruguay, siendo Chile el país que experimentó un aumento más significativo en 2022.

**Grafica 6 Importaciones de orígenes diferentes a Estados Unidos para todas las subpartidas objeto de investigación en kg netos 2023-2020**



Fuente: Cálculos a partir de la base de importaciones DIAN - DANE, disponible en LegisComex.

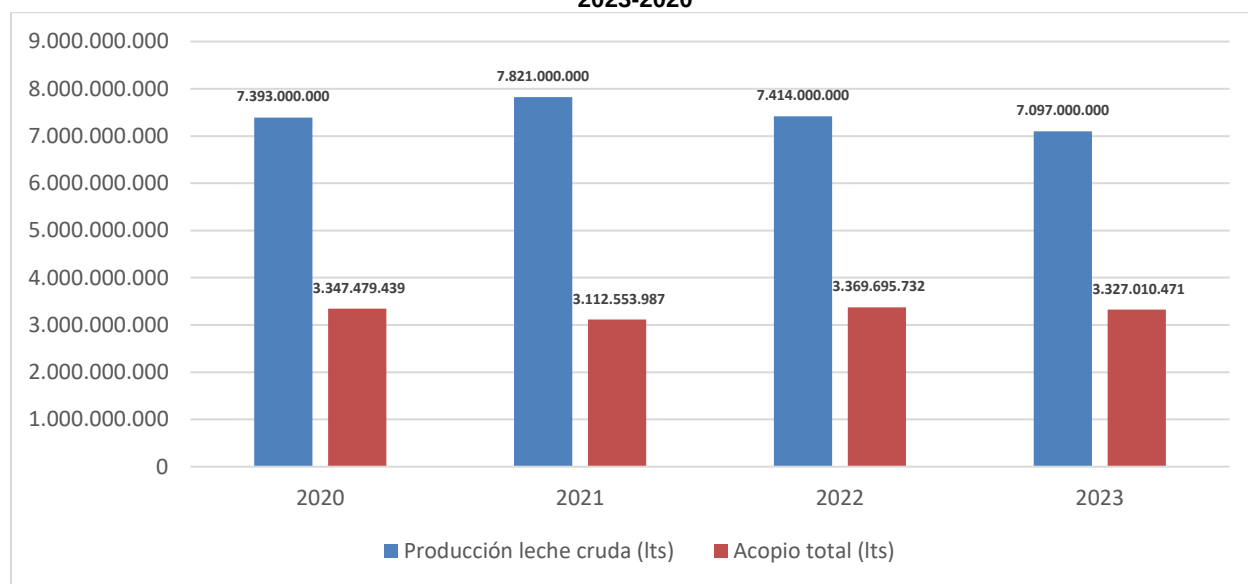
De acuerdo con lo anterior, **no se cumple el requisito de aumento significativo de las importaciones** establecido en el Decreto 653 de 2022 para determinar la existencia de daño.

6.2. **No se presenta un aumento significativo en las importaciones del producto investigado en términos relativos a la producción nacional**

Para el estudio de las importaciones en términos relativos a la producción nacional, se requiere analizar no sólo el volumen de dichas importaciones sino también la evaluación de todos los factores e índices pertinentes que influyan en el estado de esa rama de producción.

De acuerdo con FEDEGAN en su Reporte Titulado “Balance y Perspectivas del Sector Ganadero Colombiano (2023-2024)”<sup>17</sup> la producción en Colombia ha demostrado una tendencia estable dentro del periodo comprendido entre 2021 a 2023:

**Grafica 7 Producción y acopio de leche en litros  
2023-2020**



Fuente: Cálculos a partir de Información de FEDEGAN en: <https://www.fedegan.org.co/estadisticas/produccion-0> y USPLECHE en: <https://uspleche.minagricultura.gov.co/Documentos.html>

Ahora bien, FEDEGAN en el citado reporte señala que, se presenta una disminución en la producción de leche en el país, pero que esta es como el resultado del cambio de producción lechera a producción de carne:

*“(…) producción de leche en Colombia presentó una disminución [marginal] de 5,2% al pasar de 7.821 millones de litros en 2.021 a 7.414 millones de litros en 2.022.*

*(…)*

**Esta caída en la producción de leche (...) se debe en cierta parte por el traslado de la actividad productiva lechera a la producción de animales en pie,** la cual se ha dado gracias a la mejora en los precios de los novillos gordos y novillos flacos.

*Tal comportamiento hizo que diferentes productores dejaran la actividad lechera para trasladarse a la producción de novillos y así mejorar su*

nivel de ingresos aprovechando los precios de venta.

(...)

**Así mismo, no se puede desconocer el incremento en el costo de los insumos para la producción de leche (concentrados, balanceados, fertilizantes y otras materias primas) debido a la subida de la tasa de cambio y a razones de geopolítica mundial, que desajustaron la oferta de varias materias primas**

**De otro lado, teniendo en cuenta que el factor clima es determinante en la producción de leche, es importante resaltar que durante los últimos tres años se presentaron lluvias por encima de lo normal, afectando directamente la calidad de los pastos y con ello la oferta forrajera para los bovinos. Tal situación generó un impacto productivo negativo en la producción de leche.**

**Para el 2023 la situación de baja en la producción de leche parece no cambiar. Los precios de los insumos y materias primas, si bien han tenido una ligera reducción, continúan siendo elevados; sigue habiendo una buena remuneración en el mercado de novillos, y sobre el tercer trimestre de 2023 podría presentarse un fenómeno del Niño; lo que sin duda presionará la producción a la baja**<sup>18</sup> (Sin negrilla y subrayado en original)

En todo caso, si bien se ha visto una reducción en la producción (derivado del costo de producción, y el cambio de producción lechera a carne) el acopio de leche se incrementó en el 2023 frente a periodos anteriores si se tiene en cuenta la producción total. Mientras que en el 2020 el acopio representó el 45% del total de la producción, en el 2023 el acopio representó el 47% del total de la producción.

**Tabla 2 Porcentaje de acopio de producción total**

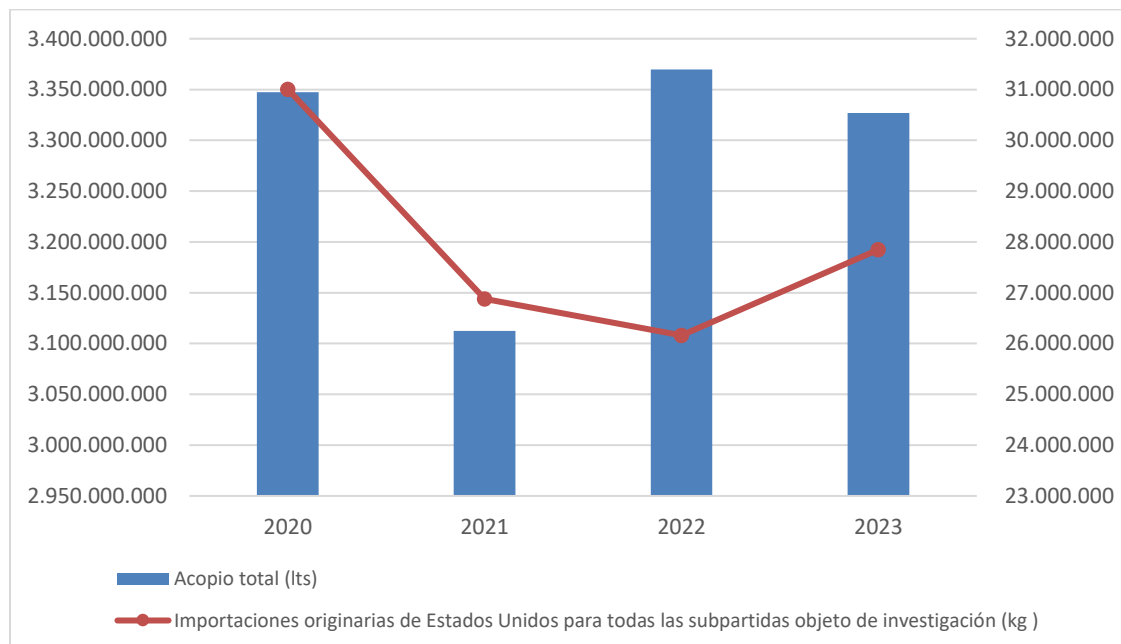
|                                                 | 2020          | 2021          | 2022          | 2023          |
|-------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Producción leche cruda (lts)                    | 7.393.000.000 | 7.821.000.000 | 7.414.000.000 | 7.097.000.000 |
| Acopio total (lts)                              | 3.347.479.439 | 3.112.553.987 | 3.369.695.732 | 3.327.010.471 |
| <b>Porcentaje de acopio de producción total</b> | <b>45%</b>    | <b>40%</b>    | <b>45%</b>    | <b>47%</b>    |

Fuente: Cálculos a partir de Información de FEDEGAN en: <https://www.fedegan.org.co/estadisticas/produccion-0> y USPLECHE en: <https://uspleche.minagricultura.gov.co/Documentos.html>

De acuerdo con lo anterior, tenemos que, si bien se ha presentado una reducción en la producción en los términos reconocidos por FEDEGAN, el acopio no se ha visto afectado por las importaciones de leche en polvo originarias de los Estados Unidos. Incluso, se ha visto incrementado en términos relativos a la producción total:

Siendo que, las importaciones de leche en polvo originarias de los Estados Unidos siguen la misma tendencia del acopio, es decir, cuando el acopio se reduce las importaciones caen y cuando el acopio sube las importaciones suben. En efecto, los años de mayor acopio 2020 y 2022, coinciden con los años de mayores importaciones:

**Grafica 8 Importaciones de leche en polvo originarias de los Estados Unidos en kg vs. Acopio total en litros 2020-2023**



Fuente: Cálculos a partir de Información de USPLECHE en: <https://uspleche.minagricultura.gov.co/Documentos.html> y datos de valor de importaciones a partir de la base de importaciones DIAN - DANE, disponible en LegisComex.

De acuerdo con lo anterior, vemos como, en términos relativos al compararse el acopio total con las importaciones, se evidencia una relación estable entre estos dos elementos. Sin que se evidencia que las importaciones tienen impacto en el acopio durante el periodo de investigación. En efecto, si fuera cierto lo afirmado por la Autoridad Investigadora, tendríamos que las importaciones aumentarían y el acopio disminuiría en el periodo de investigación. Sin embargo, se evidencia es una relación de paridad entre estos dos factores, lo que sugiere que el acopio y las importaciones están relacionadas con el consumo, a saber, la demanda del producto.

Por lo que, no existe evidencia alguna de un desplazamiento de la rama de producción nacional en favor de las importaciones de leche en polvo originarias de los Estados Unidos.

### 6.3. No hay subvaloración significativa en los precios de las importaciones originarias de los Estados Unidos

La Asociación Nacional de productores de Leche (“Analac”) aportó mediante documento de fecha 19 de noviembre de 2024<sup>19</sup>, información que da cuenta de la no existencia de subvaloración en las importaciones de leche en polvo. En efecto, Analac ha señalado que durante el 2022 los precios al productor de leche (corregido por sólidos) para el caso de Estados Unidos fue de 0,57 USD/litro, mientras que para el caso de Colombia fue de 0,46 USD/litro. Es decir, **el precio al productor de leche pagado durante el 2022, corregido por sólidos, en los Estados Unidos fue mayor al pagado en Colombia, circunstancia que demuestra la inexistencia de una subvaloración de las importaciones.**

Con independencia de los comentarios realizados frente al factor de conversión utilizado por la Autoridad Investigadora del Observatorio de la Cadena Láctea (“OCLA”) que se hacen en la sección 8.1 de este escrito. Tal como demostrará a continuación, no existe subvaloración del producto considerado, si se tiene en cuenta las

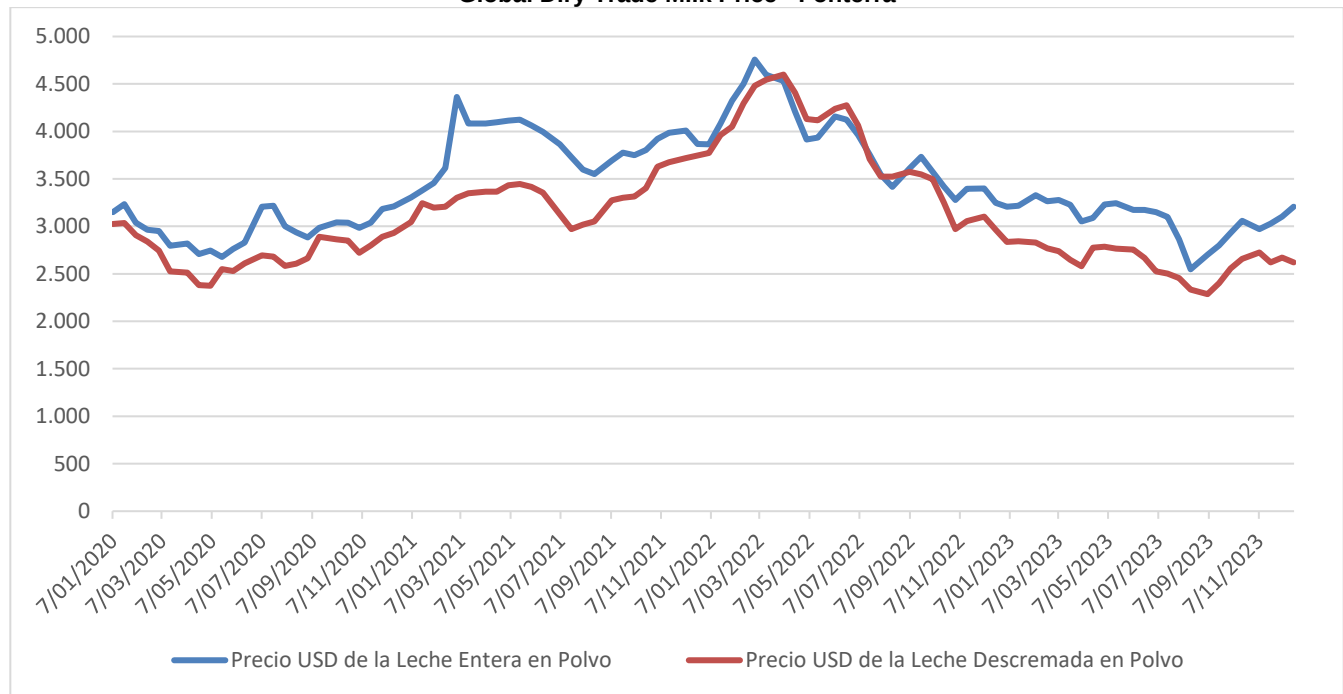
19 Tomo 50. Página 84 y ss.



dinámicas propias del mercado de la leche en polvo como *commodity*.

De acuerdo con la información que reporta la Unidad de Seguimiento de Precios de la Leche Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ("USPLECHE")<sup>20</sup>, en relación con el precio internacional de la leche en polvo se evidencia como el precio promedio por tonelada de leche en polvo proveniente de los Estados Unidos está por encima del precio promedio de otros países de acuerdo con el U.S. Department of Agriculture ("USDA") y el Global Dairy Trade Milk Price – Fonterra.

**Grafica 9 Precio internacional USD/Ton leche en polvo entera y descremada**  
**Global Dairy Trade Milk Price - Fonterra**

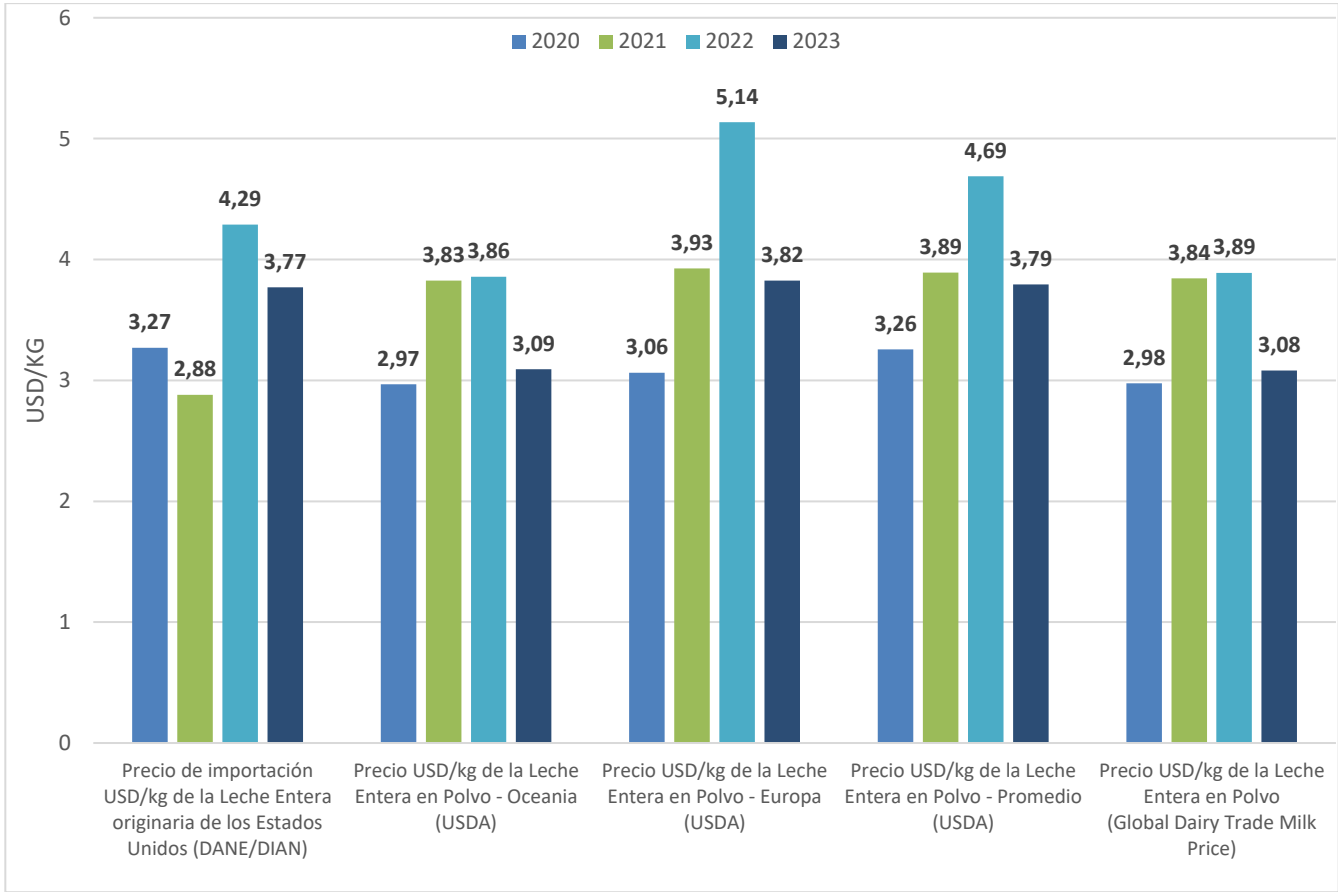


Fuente: USPLECHE en <https://uspleche.minagricultura.gov.co/Documentos.html>

Para el caso en concreto del precio de la leche en polvo entera importada, vemos como al compararla con el precio USD/kg de la leche en polvo entera para el 2022 y 2023 el valor del producto importado estuvo acorde con el precio del *commodity* negociado en las bolsas de Estados Unidos, Oceanía registrados por el USDA y el valor promedio calculado por *Global Dairy Trade Milk Price*. En ese sentido, no es cierto que se presenta una subvaloración del producto importado (leche en polvo entera), toda vez que su precio sigue la misma tendencia de los precios del mercado internacional:

<sup>20</sup> Ver: <https://uspleche.minagricultura.gov.co/index.html>

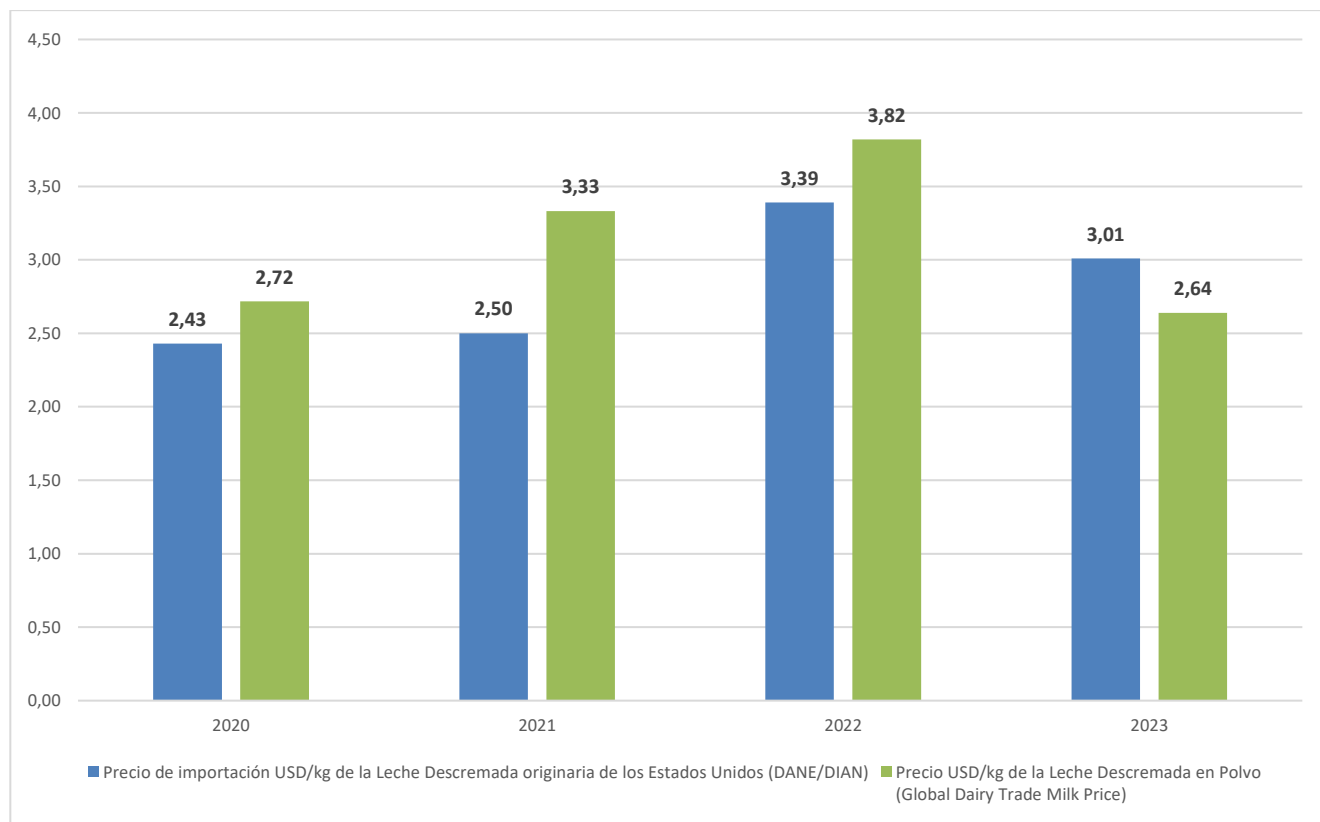
**Grafica 10 Comparativo precio USD/kg leche en polvo entera**  
**Global Diry Trade Milk Price - Fonterra y USDA**



Fuente: USPLECHE en <https://uspleche.minagricultura.gov.co/Documentos.html#> y datos de valor de importaciones a partir de la base de importaciones DIAN - DANE, disponible en LegisComex.

En lo que respecta a la leche en polvo descremada, vemos como el precio de importación para el 2023 fue superior al promedio calculado por *Global Dairy Trade Milk Price*. Lo cual demuestra la inexistencia de la subvaloración alegada por la Autoridad Investigadora:

**Grafica 11 Comparativo precio USD/kg leche en polvo descremada**  
**Global Dairy Trade Milk Price - Fonterra**



Fuente: USPLECHE en <https://uspleche.minagricultura.gov.co/Documentos.html#> y datos de valor de importaciones a partir de la base de importaciones DIAN - DANE, disponible en LegisComex.

Adicionalmente, en relación con el valor de la leche en polvo y la sugerencia de la Autoridad Investigadora en relación con que esta se encuentra subvalorada, nos permitimos aclarar que el precio de las importaciones totales de la leche en polvo (entera y descremada) cayó en 14,06% entre el 2023 y el 2022, tras pasar de 3,88 US/kg a 3,33 US/kg.

En el mismo periodo el precio de las importaciones originarias de Estados Unidos cayó en 12,37% al pasar de 3,49 USD/kg a 3,06 USD/kg, sin embargo, la contracción en el precio de las importaciones de los Demás países fue incluso mayor, al registrar una variación de 13,34% tras pasar de 4,24 USD/kg a 3,68 USD/kg. **En consecuencia, si bien el precio de la leche en polvo en el mercado internacional cayó, teniendo en cuenta todos los orígenes diferentes a Estados Unidos, para el caso de la leche en polvo originaria de los Estados Unidos cayó en menor medida.**

El comportamiento anterior, es decir, una mayor contracción del precio entre el 2023 y el 2022 de las importaciones originarias de los demás Países Unidos frente al precio de las importaciones originarias de Estados Unidos, se exhibe tanto en el precio de las importaciones de leche en polvo entera como leche en polvo descremada.

De acuerdo con las cifras, entre el 2023 y el 2022 el precio de las importaciones totales de la leche en polvo entera cayó en 13,19% tras pasar de 4,36 USD/kg a 3,79 USD/ kg, mientras que el precio de las importaciones de los Demás Países se contrajo en 13,34% al pasar de 4,37 USD/ kg a 3,79 USD/ kg, y el de las originarias de

los Estados Unidos se contrajo en menor medida, al registra un decrecimiento de 12,26%, tras pasar de 4,29 USD / kg a 3,77 USD/ kg.

En cuanto al precio de las importaciones totales de leche en polvo descremada este se contrajo en 13,28% entre 2023 y 2022, tras pasar de 3,48 USD/ kg a 3,02 USD/ kg, mientras que el precio de las importaciones originarias de los Demás Países se contrajo en 20,19%, al caer de 3,80 USD/ kg a 3,04 USD, y el precio de las importaciones provenientes de los Estados Unidos presenta la menor contracción con tan sólo una variación en el precio de -11,08%, al pasar de 3,39 USD/ kg a 3,01 USD/ kg.

**Tabla 3 Comportamiento anual del precio de las importaciones de leche en polvo: USD/KG**

| Origen                                            | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---------------------------------------------------|------|------|------|------|
| <b>Leche en polvo entera y descremada: USD/KG</b> |      |      |      |      |
| Total                                             | 2,76 | 2,85 | 3,88 | 3,33 |
| Estados Unidos                                    | 2,52 | 2,54 | 3,49 | 3,06 |
| Demás países                                      | 3,05 | 3,29 | 4,24 | 3,68 |
| <b>Leche en polvo entera: USD/KG</b>              |      |      |      |      |
| Total                                             | 3,22 | 3,34 | 4,36 | 3,79 |
| Estados Unidos                                    | 3,27 | 2,88 | 4,29 | 3,77 |
| Demás países                                      | 3,21 | 3,45 | 4,37 | 3,79 |
| <b>Leche en polvo descremada: USD/KG</b>          |      |      |      |      |
| Total                                             | 2,47 | 2,58 | 3,48 | 3,02 |
| Estados Unidos                                    | 2,43 | 2,50 | 3,39 | 3,01 |
| Demás países                                      | 2,63 | 2,93 | 3,80 | 3,04 |

Fuente: Cálculos a partir de la base de importaciones DIAN - DANE, disponible en LegisComex.

Adicionalmente, como ha sido expuesto por USDEC omitir en el análisis del daño el comportamiento de las importaciones en 2020 y 2021, puede llevar a conclusiones erróneas por parte de la Autoridad. Puesto que, contrario a la contracción en el precio que se encuentra al considerar únicamente la variación entre los años 2023 y 2022, **al calcular la variación en el precio promedio del periodo crítico correspondiente al 2023 y el referente, correspondiente al promedio anual de 2020 a 2022, se encuentra que el crecimiento en el precio de las importaciones originarias de Estados Unidos es mayor que el de las importaciones totales y el de los Demás Países tanto si consideran las importaciones totales de leche en polvo (entera y descremada),** como si se analizan por separadas las importaciones de leche en polvo entera o descremada.

Como se observa en la tabla a continuación, mientras el precio de las importaciones totales de leche en polvo (entera y descremada) creció en 5,38% entre el periodo crítico y el de referencia, el precio de las importaciones originarias de Estados Unidos creció en 7,29%, cifra incluso mayor que el crecimiento del precio de las importaciones originarias de los Demás Países, el cual se ubicó en 4,17%.

Adicionalmente, el precio de las importaciones de leche en polvo entera originarias de los Estados Unidos creció en 8,21% entre el periodo crítico y el referente, mientras que el precio de las importaciones de leche en polvo descremada creció en 8,66%, en ambos casos estos crecimientos se ubicaron por encima de la variación registrada en el precio de las importaciones de los Demás Países (3,04% y -2,76% respectivamente).

**Tabla 4 Comportamiento promedio del precio de las importaciones de leche en polvo, periodo crítico y referente: USD/kg**

| Origen                                            | Periodo referente<br>Promedio<br>2020-2022 | Periodo crítico<br>2023 | Diferencia absoluta | Variación % |
|---------------------------------------------------|--------------------------------------------|-------------------------|---------------------|-------------|
| <b>Leche en polvo entera y descremada: USD/KG</b> |                                            |                         |                     |             |
| Total                                             | 3,16                                       | 3,33                    | 0,17                | 5,38%       |
| Estados Unidos                                    | 2,85                                       | 3,06                    | 0,21                | 7,29%       |

| Origen                                   | Periodo referente<br>Promedio<br>2020-2022 | Periodo crítico<br>2023 | Diferencia absoluta | Variación % |
|------------------------------------------|--------------------------------------------|-------------------------|---------------------|-------------|
| Demás países                             | 3,53                                       | 3,68                    | 0,15                | 4,17%       |
| <b>Leche en polvo entera: USD/KG</b>     |                                            |                         |                     |             |
| Total                                    | 3,64                                       | 3,79                    | 0,14                | 3,97%       |
| Estados Unidos                           | 3,48                                       | 3,77                    | 0,29                | 8,21%       |
| Demás países                             | 3,68                                       | 3,79                    | 0,11                | 3,04%       |
| <b>Leche en polvo descremada: USD/KG</b> |                                            |                         |                     |             |
| Total                                    | 2,84                                       | 3,02                    | 0,17                | 6,06%       |
| Estados Unidos                           | 2,77                                       | 3,01                    | 0,24                | 8,66%       |
| Demás países                             | 3,12                                       | 3,04                    | - 0,09              | -2,76%      |

Fuente: Cálculos a partir de la base de importaciones DIAN - DANE, disponible en LegisComex.

**Al realizar únicamente con fines ilustrativos el análisis realizado por la Autoridad en el Informe Técnico Preliminar de los precios de las importaciones en dólares por litros, sin que ello implique estar de acuerdo con el uso del factor de conversión de la leche en polvo de kilogramos a litros proveniente del OCLA<sup>21</sup>, se encuentra que:**

- Mientras entre 2023 y 2022, el precio de las importaciones de leche en polvo (entera y descremada) en USD/litro proveniente de Estados Unidos cayó en 13,70%, al calcular la variación en el precio promedio entre el denominado periodo crítico y el referente se encuentra que el precio de las importaciones del mencionado país crece en un 5,76%.
- A su vez, al considerar de manera independiente las importaciones originarias de Estados Unidos de leche en polvo entera y descremada, el precio de la entera creció entre el periodo crítico y referente en 8,21% y el de la descremada en 8,66%.

**Tabla 5 Comportamiento anual y promedio del precio de las importaciones de leche en polvo, periodo crítico y referente: USD/litro**

| Origen                                               | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Periodo referente<br>Promedio<br>2020-2022 | Periodo crítico<br>2023 | Diferencia absoluta | Variación % |
|------------------------------------------------------|------|------|------|------|--------------------------------------------|-------------------------|---------------------|-------------|
| <b>Leche en polvo entera y descremada: USD/litro</b> |      |      |      |      |                                            |                         |                     |             |
| Total                                                | 2,76 | 2,85 | 3,88 | 3,33 | 0,29                                       | 0,31                    | 0,02                | 5,64%       |
| Estados Unidos                                       | 2,52 | 2,54 | 3,49 | 3,06 | 0,24                                       | 0,25                    | 0,01                | 5,76%       |
| Demás países                                         | 3,05 | 3,29 | 4,24 | 3,68 | 0,36                                       | 0,40                    | 0,03                | 8,64%       |
| <b>Leche en polvo entera: USD/litro</b>              |      |      |      |      |                                            |                         |                     |             |
| Total                                                | 3,22 | 3,34 | 4,36 | 3,79 | 0,42                                       | 0,43                    | 0,02                | 3,97%       |
| Estados Unidos                                       | 3,27 | 2,88 | 4,29 | 3,77 | 0,40                                       | 0,43                    | 0,03                | 8,21%       |
| Demás países                                         | 3,21 | 3,45 | 4,37 | 3,79 | 0,42                                       | 0,43                    | 0,01                | 3,04%       |
| <b>Leche en polvo descremada: USD/litro</b>          |      |      |      |      |                                            |                         |                     |             |
| Total                                                | 2,47 | 2,58 | 3,48 | 3,02 | 0,23                                       | 0,25                    | 0,01                | 6,06%       |
| Estados Unidos                                       | 2,43 | 2,50 | 3,39 | 3,01 | 0,23                                       | 0,25                    | 0,02                | 8,66%       |
| Demás países                                         | 2,63 | 2,93 | 3,80 | 3,04 | 0,25                                       | 0,25                    | - 0,01              | -2,76%      |

Fuente: Cálculos a partir de la base de importaciones DANE, disponible en LegisComex y OCLA<sup>22</sup>.

De acuerdo con lo anterior, **no es cierto que las importaciones de leche en polvo originarias de los Estados Unidos se encuentren subvaloradas, cuando el precio de estas es acorde con el precio internacional del producto, e incluso, en algunos periodos es superior al de otros orígenes.**

Para el caso en concreto, de acuerdo con lo señalado por parte de Analac de que el precio pagado al productor de leche colombiano es acorde al precio pagado a productores extranjeros, debemos entonces concluir, que,

21 Los comentarios realizados frente al factor de conversión utilizado por la OCLA se encuentran en la sección 8.1

22 Los comentarios realizados frente al factor de conversión utilizado por la OCLA se encuentran en la sección 8.1

como el precio de la leche en polvo de los Estados Unidos sigue la misma tendencia del valor del precio internacional y como el precio pagado al productor en Colombia sigue la misma tendencia del precio internacional, no existe subvaloración del producto importado.

Es importante destacar que los precios internacionales de la leche en polvo han estado influenciados por factores globales como la oferta y demanda mundial, costos de insumos y condiciones económicas generales.

Según FEDEGAN, los precios internacionales han mostrado una tendencia a la estabilidad en los últimos años, alrededor de **3.000 USD/ton** (equivalente a 3 USD/kg), incluso, la federación reconoce:

*"Al hacer una revisión histórica de esta variable, se observa que todavía los precios internacionales de la leche en polvo entera y descremada no están en los niveles de 2014 o 2015, pero estos han venido bajando lentamente y se espera que sigan con esta tendencia, tratando de estabilizarse, como ha ocurrido en los últimos tres años con una cotización de alrededor de US\$3.000 la tonelada."*<sup>23</sup>

Esto sugiere que las importaciones a precios actuales reflejan condiciones normales de mercado y no indican prácticas de subvaloración.

#### 6.4. Los factores e índices económicos de la industria nacional no evidencian daño

De acuerdo con los artículos 2.2.3.9.4.1 y 2.2.3.9.4.2 del Decreto 653 de 2022 en concordancia con el artículo 15.7 y siguientes del Acuerdo SMC, señalan que la determinación de la existencia de amenaza de daño importante se basa en hechos y no en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas. Para ello, se debe considerar los siguientes factores:

- a. La naturaleza de la subvención, y los efectos que estos tengan;
- b. El examen de los efectos de las importaciones subvencionadas sobre la rama de la producción nacional afectada incluirá una evaluación de los factores e índices económicos pertinentes que influyan en el estado de dicha rama de la producción;
- c. Una tasa significativa de incremento de las importaciones subvencionadas en el mercado interno que indique la probabilidad de que aumente sustancialmente la importación;
- d. Una suficiente capacidad libremente disponible del exportador o un aumento inminente o sustancial de esta que indique la probabilidad de un aumento sustancial de las exportaciones subvencionadas.
- e. El hecho de que las importaciones se realicen a precios que tendrán en los precios internos el efecto de hacerlo bajar o contener su subida de manera significativa; y,
- f. Las existencias del producto objeto de la investigación.

Adicionalmente, señalan las normas citadas que “ninguno de estos factores por si solo bastará para obtener una orientación determinante, pero todos ellos en conjunto habrán de llevar a la conclusión de la inminencia de nuevas exportaciones subvencionadas, y de que a menos que se adopten medidas de protección, se producirá un daño importante”.

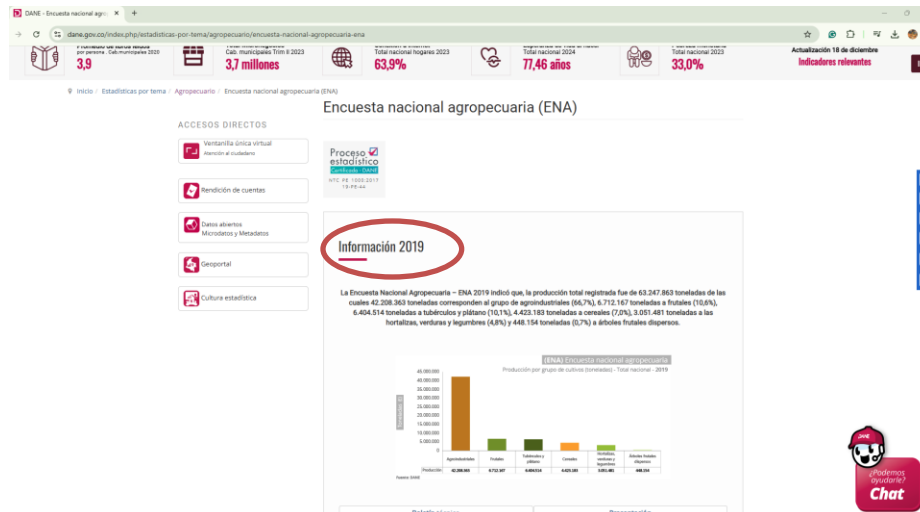
Para el caso en concreto, al momento de evaluar los indicadores económicos de la rama de producción nacional, la Autoridad Investigadora examinó los indicadores económicos de la rama de producción nacional con base en información de la Encuesta Nacional Agropecuaria (“ENA”) del Departamento Administrativo Nacional, el Censo Nacional Pecuario del Instituto Colombiano Agropecuario, y la USPLECHE.

Sobre las fuentes de información utilizadas por la Autoridad Investigadora, se debe advertir que la última ENA es del año 2019, periodo muy lejano al periodo de la investigación, por lo que la información contenida en este no resulta relevante para la investigación.

---

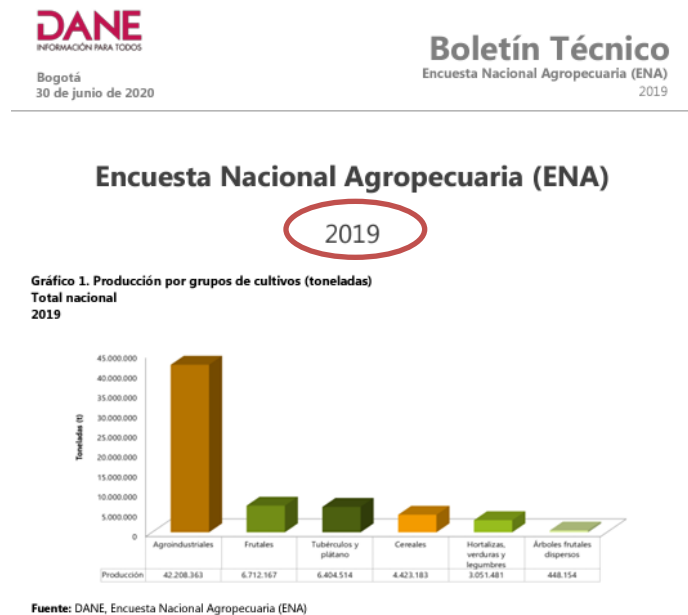
23 FEDEGAN, Balance y perspectivas del sector ganadero colombiano 2022-2023

### Ilustración 1 Captura de pantalla ENA del Departamento Nacional de Planeación



Fuente: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/encuesta-nacional-agropecuaria-ena>

### Ilustración 2 Captura de pantalla ENA del Departamento Nacional de Planeación



Fuente: DANE, Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA)

- Introducción
- Uso del suelo
- Área sembrada, cosechada y producción por grupos de cultivos
- Actividad pecuaria
- Precios promedio de venta en 2019
- Caracterización de las Unidades de Producción Agropecuaria y del productor
- Módulo de energía
- Módulo de ciencia, tecnología e innovación
- Ficha metodológica
- Glosario

Fuente: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/agropecuario/enda/ena/2019/boletin\\_ena\\_2019.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/agropecuario/enda/ena/2019/boletin_ena_2019.pdf)

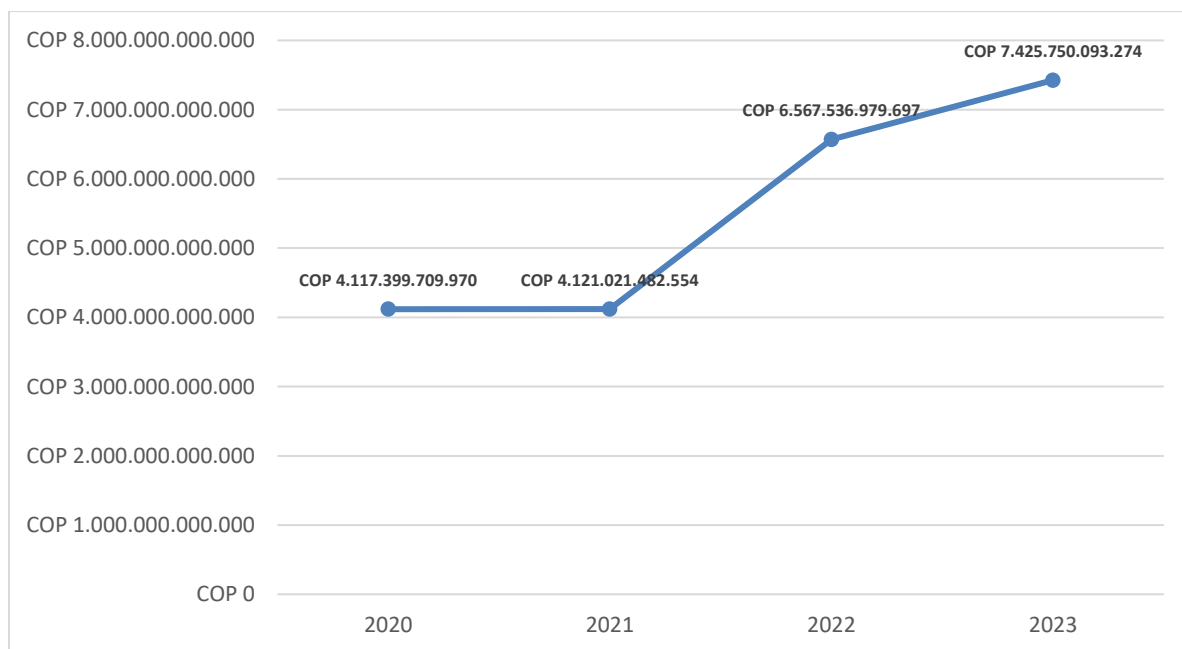
De acuerdo con lo anterior, la información tomada por la Autoridad Investigadora a partir de la información de la ENA debe ser excluida de la investigación, caso contrario se puede inducir al error al pensar de que se trata de información referente al periodo de la investigación.

En lo que respecta a otras fuentes de información, en particular la información suministrada por FEDEGAN nos permitimos resaltar que esta no es suficiente para la toma de una determinación final por parte de la Autoridad Investigadora, en particular porque esta se limita a describir el volumen de producción de litros de leche líquida.

Adicionalmente, tras la evaluación de los factores e índices económicos pertinentes, se observa que no se presenta daño en la rama de producción nacional.

Incluso se evidencian problemas en los cálculos realizados por la Autoridad Investigadora, por ejemplo, el cálculo de ingreso por ventas presenta un error. Toda vez que, de acuerdo con la Autoridad Investigadora se presentó un comportamiento fluctuante en los periodos analizados, reduciéndose los ingresos por ventas. Sin embargo, si se calcula el ingreso por ventas utilizando el precio promedio nacional pagado al productor y el volumen de acopio total se evidencia como producto del incremento en el acopio y el incremento en el precio pagado al productor nacional se presenta un incremento significativo en los ingresos de ventas en la rama de producción nacional:

**Grafica 12 Ingreso por ventas (acopio total)  
2023-2020**

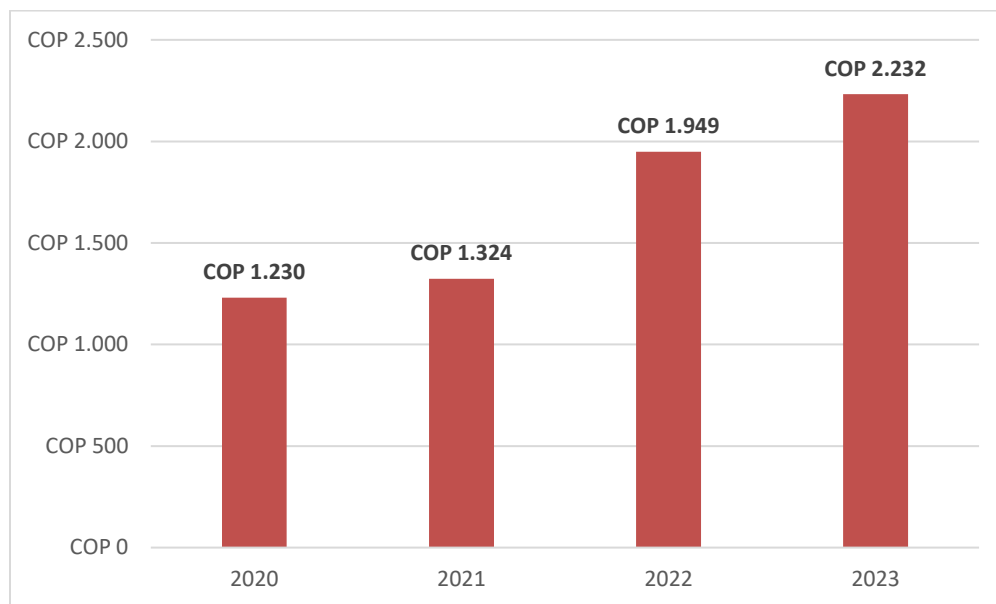


Fuente: Cálculos realizados a partir de información de USPLECHE ver: <https://uspleche.minagricultura.gov.co/Documentos.html> y reporte de FEDEGAN ver: <https://www.fedegan.org.co/estadisticas/documentos-de-estadistica>

En efecto, de acuerdo con información de USPLECHE el precio de la leche en Colombia ha mostrado un aumento considerable en los últimos años, en particular, el precio pagado al ganadero aumento de COP 1.230 en el 2020 a COP 2.232 en el 2023 lo que implica un crecimiento del 55%:



**Grafica 13 Precio por litro de leche pagado al productor – Promedio Nacional  
2023-2020**



Fuente: USPLECHE en <https://uspleche.minagricultura.gov.co/Documentos.html#>

De acuerdo con lo anterior, tenemos que, contrario a lo afirmado por la Autoridad Investigadora el precio de las importaciones de leche en polvo originaria de los Estados Unidos no ha tenido el efecto de contener o bajar el precio de la leche líquida nacional. Lo contrario ha sucedido, puesto que, en el 2022 y 2023 se evidencia una subida considerable en el precio por litro de leche pagado al productor.

Así entonces, contrario a lo afirmado por la Autoridad Investigadora los factores determinantes para establecer la existencia del daño no demuestran la existencia de este, en particular:

- a. Los indicadores económicos de la rama de producción nacional.
- b. La falta de un incremento de las importaciones en el mercado nacional.
- c. Que el precio de las importaciones tenga el efecto de hacer bajar o contener la subida del precio pagado por el producto nacional.

6.5. De acuerdo con Alpina, Alquería, y Colanta no hay daño en la rama de producción nacional atribuible a las importaciones de leche en polvo originarias de los Estados Unidos

Alpina, Alquería y Colanta coincidieron en sus declaraciones en relación con el presunto daño de la rama de producción nacional, en el sentido, de señalar que este se debe a una reducción en el consumo. Pero que, en todo caso, estas tres compañías han tomado medidas importantes para poder mitigar los efectos de la reducción del consumo en la industria.

En el caso de Alpina, en la declaración de fecha 9 de diciembre de 2024, esta compañía señaló que la reducción en la compra de leche cruda se debe a una caída en el consumo:

**Declaración de Alpina de fecha 9 de diciembre de 2024**

**“Pregunta:** ¿A qué atribuye esa caída de la compra de leche líquida?

**Respuesta:** A la caída del consumo, al tener menos consumo, tenemos menos necesidad de nuestros productos en el mercado hemos tenido un reto en el producto nuestro que tenemos en el mercado. Esto ha llevado a que nuestro proceso productivo se acomode a las necesidades del

*mercado, esto ha llevado a que hagamos un ajuste en nuestra operación no solo en la leche que compramos sino en lo que producimos*<sup>24</sup>

En relación con el productor de leche en Colombia, Alpina señaló:

**Declaración de Alpina de fecha 9 de diciembre de 2024**

*“Desde la perspectiva de Alpina (...) nosotros nos hemos venido enfrentando a retos que son similares dentro del sector ¿Qué retos es a los que nos hemos enfrentado? Nos hemos enfrentado a un incremento en el costo de la materia prima láctea cerca del 90% eso ha generado un impacto importante en los costos de producción en este caso de Alpina. Este incremento en los costos de producción nos ha significado un reto en la productividad y la forma de operar. En los últimos años hemos visto un decrecimiento en el consumo de productos lácteos derivados de una alta inflación en el sector esto ha generado también una disminución también en el consumo de lácteos, que al final nos ha llevado a una disminución en la producción, y un reajuste en la forma que operamos”<sup>25</sup>.*  
(Subrayado propio para énfasis)

De acuerdo con lo expuesto por Alpina, la problemática del sector lácteo en el país no obedece a las importaciones de leche en polvo originarias de los Estados Unidos, sino que, tiene su razón de ser en el incremento de los costos de producción derivado del efecto inflacionario que se ha vivido en los últimos años. En efecto, de acuerdo con el informe de Asocleche “La Leche en Cifras” de junio de 2023<sup>26</sup> la variación anual junio 2023 vs junio 2022 del IPP de la leche cruda de vaca fue del 19,8%; y la variación del IPP de la leche líquida procesada durante ese mismo periodo fue del 22,1%. En ese sentido, hay una relación directa, entre el aumento de los costos de producción de leche cruda y el aumento en los costos de producción de los procesadores, lo que ha derivado para el caso de Alpina en una menor compra de leche en el mercado nacional.

Por su parte, Alquería en su declaración de fecha 10 de diciembre de 2024 señaló que, a razón de la adaptabilidad de la empresa y las políticas de mercadeo que han desplegado la reducción en compras de leche cruda, materia prima, en el mercado nacional ha sido menor:

**Declaración de Alquería de fecha 10 de diciembre de 2024**

**Pregunta:** *¿El acopio del 2023 más alto de lo esperado afecto o afecta la capacidad de adquirir leche en el mercado nacional de Alquería ?*  
**Respuesta:** *No, de hecho esos volúmenes adicionales a lo que procesamos normalmente generamos el inventario propio. Realmente no nos afecta una capacidad de compra en ese momento. Ósea, copamos nuestra capacidad de compra, para que eso adicional lo dedicamos a los inventarios que comente anteriormente.”<sup>27</sup>*

Vemos entonces, como para el caso de Alquería las importaciones no son relevantes para determinar el volumen de leche cruda que adquiere en el mercado nacional. Incluso, un mayor acopio de leche en el 2023 no afectó su capacidad de compra, puesto esta compañía en su estructura logró adaptarse a una mayor oferta de la materia prima, durante ese año.

Por su parte, COLANTA, como cooperativa se ve en la obligación de adquirir la totalidad de la leche cruda que sus asociados producen. Es decir, por la estructura estatutaria de COLANTA las importaciones de leche en

<sup>24</sup> Minuto 30 en delante de la deposición.

<sup>25</sup> Minuto 46 en delante de la deposición.

<sup>26</sup> Ver: <https://www.asocleche.org/area-privada/wp-content/uploads/2023/10/LECHE-EN-CIFRAS-JUNIO-2023.pdf>

<sup>27</sup> Minuto 1:10 en delante de la deposición.

polvo originaria de los Estados Unidos no afectan su capacidad de adquirir leche cruda en el mercado nacional. En ese sentido, no resulta apropiado atribuir a las importaciones el posible daño que estén sufriendo los asociados de COLANTA, puesto que, estos han asegurado la adquisición de la totalidad de su producto:

**Declaración de COLANTA de fecha 11 de diciembre de 2024**

**“Pregunta:** *¿En los últimos tres años, COLANTA ha visto un incremento o una reducción en el consumo de productos lácteos en el país?*

**Respuesta:** *Nosotros hemos tenido un incremento y ha sido más en volumen, pero, parte de ese incremento puede ser por producto promocionado. Porque si ha habido una tendencia a la disminución en el consumo. Se ha visto una tendencia en la reducción al consumo, ya sea por cambios como en los gustos de los consumidores o poder adquisitivo.*

**Pregunta:** *¿Esa reducción en el consumo que mencionada ha afectado la capacidad o la necesidad de compra de leche en el mercado nacional de COLANTA?*

**Respuesta:** No, como les mencionaba más del 80% de las compras de leche cruda que hacemos es a nuestros asociados y por estatutos de la cooperativa tenemos la obligación de comprar el 100% de su producción, así ellos incrementen el volumen de producción en sus fincas nosotros le hacemos la compra del 100% de su producción. Finalmente, si no se puede colocar el producto en el mercado, le queda en inventario a la cooperativa.”<sup>28</sup>

Resulta entonces contradictorio señalar que, tratándose de los asociados de COLANTA, se presenta un daño como resultado de las importaciones de leche en polvo originaria de los Estados Unidos, cuando estos tienen asegurada la compra del 100% de su producción al precio establecido por la regulación aplicable. Se debe entonces concluir que, si los asociados de COLANTA presentan daño en sus indicadores económicos, este se debe a factores no asociados a la importación de leche en polvo.

De acuerdo con las declaraciones rendidas por los tres principales compradores de leche cruda en el mercado nacional, el daño que estaría sufriendo la rama de producción nacional no se deriva de las importaciones de leche en polvo originarias de los Estados Unidos, sino que ven su origen en la inflación actual, incremento en el costo de producción, y bajada en el consumo de productos lácteos.

**7. Inexistencia de causalidad entre el presunto daño sufrido por la rama de producción nacional y las importaciones de leche en polvo originarias de los Estados Unidos**

De acuerdo con los artículos 15.5 del Acuerdo SMC y el artículo 2.2.3.9.4.1 del Decreto 653 de 2022, es necesario establecer una relación de causalidad clara entre las importaciones y el daño sufrido por la rama de producción nacional. Sin embargo, en el presente caso, la Autoridad Investigadora ha fallado en demostrar la causalidad, tal como se describe a continuación:

**7.1. La Autoridad Investigadora no ha demostrado que las importaciones sean la causa sustancial y efectiva del daño**

Para establecer la causalidad en una investigación, es fundamental demostrar que las **importaciones del producto investigado son la causa sustancial y efectiva del daño alegado a la industria nacional. Esto implica que las importaciones deben ser el factor principal que está provocando el perjuicio, y no simplemente uno más entre varios factores que podrían estar afectando al sector.**

La Autoridad Investigadora no ha llevado a cabo un análisis integral que considere todos los factores internos y

externos que podrían estar influyendo en la situación de la industria láctea nacional. En particular, existen factores como los cambios en las preferencias del consumidor; la informalidad en el sector; problemas estructurales y deficiencias en la cadena de intermediación; y el incremento en los costos de producción de leche no atribuibles a las importaciones, que están afectando significativamente al desempeño de la industria. Estos factores, por sí solos o en combinación, contribuyen al daño alegado, y su omisión en el análisis impide determinar con precisión la verdadera causa del perjuicio.

En efecto, la Autoridad Investigadora no ha aislado el efecto de las importaciones para establecer su impacto real en el daño sufrido por la industria nacional. Para atribuir correctamente el daño a las importaciones, es necesario separar su efecto de otros factores concurrentes mediante metodologías apropiadas, como análisis econométricos o estudios de impacto que permitan cuantificar la influencia específica de las importaciones en comparación con otros elementos. Sin este aislamiento, no es posible afirmar con certeza que las importaciones desde los Estados Unidos sean la causa principal del perjuicio.

Tal como fue señalado anteriormente, las importaciones originarias de los Estados Unidos no han aumentado significativamente en los últimos años, ni presentan precios subvalorados en comparación con los productos nacionales o las importaciones de otros orígenes. Como se ha demostrado previamente, los volúmenes de importación han permanecido estables o incluso han disminuido, y los precios son equiparables a los del mercado internacional y nacional. Esto sugiere que es poco probable que las importaciones desde los Estados Unidos estén ejerciendo una presión competitiva que pueda causar un daño significativo a la industria nacional.

Además, existen inconsistencias en la inclusión de ciertas subpartidas arancelarias en el análisis realizado por la Autoridad Investigadora. Puesto que se han incluido en la investigación subpartidas en las que los Estados Unidos no tienen participación relevante, e incluso algunas en las que no hay registros de importaciones desde ese país. Incluir estas subpartidas distorsiona el análisis y puede llevar a conclusiones erróneas sobre el impacto de las importaciones en el mercado nacional. Esta falta de rigor metodológico indica que el análisis de causalidad realizado no es completo ni preciso.

El Órgano de Apelación, en el caso *Estados Unidos – Grandes Aeronaves Civiles II*, estableció que **los subsidios deben contribuir de manera "genuina" y "sustancial" a la generación de los efectos adversos descritos en el Artículo 6.3 del Acuerdo SMC**. Esta evaluación de la causalidad requiere un análisis exhaustivo de los hechos, considerando todos los factores causales, sus interrelaciones y la importancia relativa de cada uno, incluyendo el subsidio, en la producción de dichos efectos.

*"913. (...) El órgano de Apelación ha descrito sistemáticamente la relación causal necesaria como una **"relación auténtica y sustancial de causa a efecto"**. En otras palabras, las subvenciones deben contribuir, de manera "auténtica" y "sustancial", a producir uno o varios de los efectos o fenómenos de mercado que se enumeran el párrafo 3 del artículo 6.<sup>29</sup> (Sin negrillas y subrayados en original)*

Adicionalmente, establece el Órgano de Apelación que, si bien no es necesario que el subsidio sea la única causa, o incluso la única causa sustancial, del daño, es crucial asegurar que la influencia de otros factores no diluya el vínculo causal entre el subsidio y los efectos adversos. De lo contrario, no se puede establecer una relación genuina y sustancial de causa y efecto.

*"914. (...) Así pues, al evaluar la relación causal entre la subvención en litigio y el efecto o efectos que supuestamente ha tenido esa subvención, el grupo especial debe tratar de comprender las interacciones entre la subvención en litigio y los otros varios factores causales, y determinar sus relaciones con el efecto pertinente, así como la importancia relativa de la subvención y de los otros factores en la producción de dichos efectos. **Para poder concluir que la subvención es una causa***

29 Órgano de Apelación, Estados Unidos – Grandes Aeronaves Civiles II, párrafo 913.

**auténtica y sustancial, no es preciso que el grupo especial determine que se trata de la única causa de ese efecto, y ni siquiera de la única causa sustancial de ese efecto. Sin embargo, debe procurar cerciorarse de que no atribuye los efectos de esos otros factores causales a las subvenciones en litigio, y de que los otros factores causales no diluyen la relación causal entre esas subvenciones y los supuestos efectos desfavorables de manera que no sea posible caracterizarla como una relación auténtica y sustancial de causa a efecto. (...)**<sup>30</sup> (Sin negrillas y subrayados en original)

**En el contexto específico de Colombia, donde existen distintos factores que afectan la industria nacional además de las importaciones, la Autoridad Investigadora debe demostrar de manera efectiva que las importaciones tienen una relación de causalidad genuina y sustancial con el daño observado.** En el Informe Técnico Preliminar y en la Audiencia Pública de Intervinientes, la Autoridad Investigadora reconoce que existen otros factores que puede estar contribuyendo a la generación del daño a la rama de producción nacional.<sup>31</sup> Sin embargo, asigna la totalidad de la causa del presunto daño a las importaciones de leche en polvo originarias de los Estados Unidos, desconociendo así el estándar probatorio establecido por el OSD de la OMC.

En este caso, la Autoridad Investigadora no ha cumplido con la carga de la prueba impuesta por el artículo 15.5 del Acuerdo SCM, ya que no ha presentado pruebas concluyentes que establezcan una relación causal directa entre las importaciones desde los Estados Unidos y el daño alegado.

7.2. **Factores internos que afectan a la producción nacional y no han sido considerados por la Autoridad Investigadora**

La rama de producción nacional se enfrenta a diferentes factores que afectan negativamente su desempeño y que no han sido debidamente analizados por la Autoridad Investigadora. Estos factores contribuyen de manera significativa al daño alegado por la rama de producción nacional, tal como se explica a continuación:

7.2.1. Cambio en las preferencias del consumidor.

El sector lácteo de Colombia ha experimentado transformaciones en los últimos años, con consumidores que ahora demandan productos lácteos especializados y con valor agregado, como leches deslactosadas, orgánicas, enriquecidas con vitaminas y minerales, así como productos derivados como yogures y quesos artesanales<sup>32</sup>.

Además, existe una creciente preferencia por alternativas vegetales, como bebidas de almendras, soya y avena, motivada por preocupaciones de salud, ambientales y éticas. La conciencia sobre la salud y el bienestar ha llevado a los consumidores a buscar productos con menos contenido de grasas saturadas, azúcares añadidos y aditivos artificiales<sup>33</sup>.

El cambio en las preferencias del consumidor, tal como lo demuestra el informe de Asoleche<sup>34</sup> ha impactado de

30 Órgano de Apelación, Estados Unidos – Grandes Aeronaves Civiles II, párrafo 914

31 Informe Técnico Preliminar, sección 8.2

32 Ver: <https://aneia.uniandes.edu.co/crisis-lechera-en-colombia-retos-para-productores-y-el-mercado-nacional/> “Otra gran alternativa para evitar el desecho y desperdicio de la leche es la diversificación de productos derivados de este producto tan versátil, lo que generaría un valor agregado y mayores oportunidades a quienes dependen de esta actividad económica. En primer lugar, un gran ejemplo de ello es la producción de quesos artesanales y gourmet con sabores innovadores que llamen la atención de los consumidores. En segundo lugar, los yogures son productos que contribuyen al bienestar, contiene vitaminas y minerales que pueden brindar mayores beneficios además de la posibilidad de producir yogures de diferentes sabores innovadores y nutritivos. Por otro lado, ofrecer mantequillas y margarinas con nuevas características como sin aditivos o bajas de sal pueden llamar la atención de consumidores que siguen las nuevas tendencias de una vida saludable. Finalmente, la leche al ser un producto con altas cantidades de proteína, puede ser un insumo para la producción de proteínas que serían compradas en gran proporción por usuarios que se encuentran en un contexto saludable para subir masa muscular.”

33 Ver: <https://www.fda.gov/consumers/articulos-para-el-consumidor-en-espanol/la-leche-y-las-alternativas-base-de-plantas-conozca-la-diferencia-de-nutrientes>

34 Ver: <https://www.asoleche.org/area-privada/wp-content/uploads/2023/11/informe-asoleche-septiembre-2023.pdf>

manera significa el consumo, demanda, de los productos lácteos. A su vez, esta disminución en la demanda de productos lácteos afecta de manera negativa la adquisición de leche líquida en el mercado nacional. Tal como lo expresó Alpina en su deposición de fecha 9 de diciembre de 2024:

**“Pregunta:** ¿Alpina ha visto un incremento o reducción en el consumo de la leche en los últimos tres años?

**Respuesta:** Un decrecimiento del consumo en los últimos 3 años, en el 2022 fue del 9%, en el 2023 fue del 6% y en el 2024 aproximadamente menos tres cifras que salen de Asoleche.

**Pregunta:** ¿A qué atribuye o ha atribuido esa reducción en el consumo?

**Respuesta:** Uno de los principales factores ha estado relacionado con el incremento en los costos de producción, como le mencionaba hace un momento la leche en Colombia se paga a un precio regulado. El precio regulado es fijado año a año y sobre este precio hemos tenido un incremento de cerca del 90% de la materia prima láctea, lo que ha generado un reto en los costos de operar de las compañías lo que ha llevado a que también tengamos unos incrementos en nuestros costos. Estos incrementos en nuestros costos pueden verse reflejados también en un menor consumo.

**Pregunta:** ¿Ese menor consumo ha implicado una menor producción de productos lácteos por parte de Alpina?

**Respuesta:** Correcto, si ha generado una menor producción de productos.

**Pregunta:** ¿Si se ha generado una menor producción de productos lácteos, ha habido una reducción en la compra de materia prima por parte de Alpina?

**Respuesta:** Correcto, ha habido una disminución en los volúmenes de compra de leche líquida en los últimos años.

**Pregunta:** ¿A qué atribuye esa caída de la compra de leche líquida?

**Respuesta:** A la caída del consumo, al tener menos consumo, tenemos menos necesidad de nuestros productos en el mercado.”<sup>35</sup> (Subrayado propio para énfasis)

Como lo ha señalado Alpina, al existir una menor demanda de productos lácteos estos se han visto en la necesidad de comprar menos materia prima (leche cruda) en el mercado nacional. Esto sumado al incremento en el precio pagado al productor de leche, ha significado un incremento en los costos de producción de Alpina; esto a su vez, ha obligado a Alpina a realizar ajustes tanto en los productos lácteos que ofrece al consumidor como en la compra de materia prima.

Como lo expresa también Asoleche en su declaración de fecha 12 de diciembre de 2024, el cambio en las preferencias del consumidor ha significado una menor compra de productos lácteos, lo que ha afectado la demanda de esta clase de productos:

**“Pregunta:** Por favor realice un relato sobre el cambio de las preferencias del consumidor final en relación con los productos lácteos.

**Respuesta:** (...) Lo que si tenemos digamos, y eso es más una investigación que nosotros hacemos como parte de los servicios del gremio es que si estamos pendientes y monitoreando el tema de tendencias mundiales y tendencias en Colombia. Esto va más a tendencias nutricionales que en los últimos años se han reflejado en el tema de pasar o migrar del consumo de productos lácteos a tomar bebidas vegetales.

**Pregunta:** ¿A qué atribuye Asoleche la reducción en el consumo de

---

35 Minuto 29 en delante de la deposición.

productos lácteos?

**Respuesta:** Esa reducción puede tener varios factores de los que hablamos e investigamos en Asoleche, pero hay un par que son determinantes. Uno es la capacidad adquisitiva del consumidor colombiano, esto es un bolsillo que se ha visto afectado, el bolsillo del consumidor colombiano, por el fenómeno inflacionario que ha vivido el país. Entonces hay menos capacidad de compra de productos lácteos, leche y derivados, y eso justamente ha determinado la caída en el consumo. Creemos que también ha habido una influencia, como mencionábamos ahora, de un tema de ideas o tendencias nutricionales incluso con recomendaciones de algunos profesionales de la salud que recomiendan no consumir lácteos que se ha puesto, y tengo que decirlo así, un poco de moda. Que son tendencias, como la intolerancia a la lactosa que se ha generalizado para la población, pero el estudio médico demuestra que es un porcentaje muy pequeño de la población el que tiene estas intolerancias o alergias.

Pero digamos que, lo que hemos visto claramente es que hay un golpe en la capacidad adquisitiva dada por el fenómeno inflacionario que hacen que el consumidor por ejemplo espacie sus momentos de compra, que los volúmenes de compra de productos que compraba antes no sea la misma que ahora. Incluso que haya migración de gastos de productos lácteos a otro estilo de proteínas de origen animal, como por ejemplo el huevo. Incluso hay migración en migración de origen animal a proteína de origen vegetal como frijoles o lenteja.” <sup>36</sup> (Subrayado propio para énfasis)

Como se puede apreciar de la declaración de Asoleche, es claro que los cambios en las preferencias del consumidor, derivado del fenómeno inflacionario, son el responsable de la reducción de compra de leche cruda por parte de los transformadores como lo es Alpina. En consecuencia, es la reducción en el consumo, y por tanto de la compra de leche cruda, acompañado de un incremento en los costos de producción los responsables del presunto daño que estaría sufriendo la rama de producción nacional y no las importaciones de leche en polvo.

#### 7.2.2. Informalidad en el sector lácteo

La informalidad en el sector es un problema estructural que ha afectado al sector durante décadas. Una parte considerable de la leche producida en el país se comercializa a través de canales informales, sin cumplir con los estándares sanitarios ni contribuir al sistema tributario<sup>37</sup>. Además, algunos intermediarios y procesadores adquieren leche a precios inferiores al mínimo establecido por las resoluciones gubernamentales, afectando los ingresos de los productores primarios<sup>38</sup>. Esta informalidad crea una competencia desleal para los productores y procesadores que cumplen con todas las regulaciones y normas, impactando negativamente sus márgenes y capacidad de inversión.

Asimismo, la industria láctea nacional enfrenta desafíos estructurales que limitan su eficiencia y competitividad. Entre estos se encuentran deficiencias en infraestructura, como la falta de instalaciones adecuadas para la recolección, almacenamiento y transporte de la leche, especialmente en zonas rurales, lo que conduce a pérdidas postcosecha y disminución de la calidad.

<sup>36</sup> Minuto 24 en delante de la deposición.

<sup>37</sup> <https://www.asoleche.org/los-desafios-del-sector-lechero-informalidad-y-bajo-consumo/>

<sup>38</sup> Ver: <https://sedeelectronica.sic.gov.co/noticias/la-superintendencia-de-industria-y-comercio-impone-multas-por-mas-de-mil-millones-de-pesos-empresas-lecheras-del-pais> “En las investigaciones adelantadas, la Dirección de Investigaciones evidenció el incumplimiento en la liquidación del pago del litro de leche cruda adquirida, y el no ajuste a los parámetros emitidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Uno de los principales incumplimientos detectados está relacionado con la omisión en la correcta liquidación de los costos asociados al transporte y acopio de la leche cruda, como consecuencia de la falta de identificación de los vehículos utilizados en el transporte y la no indicación de la distancia recorrida”

Muchos productores operan con prácticas tradicionales y carecen de acceso a tecnología moderna que mejore la productividad y reduzca costos. Además, los pequeños y medianos productores enfrentan dificultades para acceder a créditos y financiamiento que les permitan invertir en mejoras operativas, y la falta de programas de capacitación limita la adopción de mejores prácticas en producción y gestión empresarial. Estos problemas han sido reconocidos por diversas entidades y afectan la capacidad de la industria nacional para competir eficientemente, independientemente de las importaciones.

Finalmente, la cadena de intermediación en el sector lácteo colombiano puede contribuir a la disminución de los márgenes para los productores primarios. Los productores suelen recibir una fracción del precio final, mientras que los intermediarios y procesadores capturan una proporción mayor del valor agregado. En algunos casos, los productores están sujetos a condiciones contractuales desfavorables o a prácticas como retrasos en pagos y descuentos injustificados. Estas condiciones pueden desalentar la producción y afectar la viabilidad económica de los productores, contribuyendo al supuesto daño sin que exista una relación con las importaciones.

### 7.2.3. Precio Regulado

El precio de la leche cruda en Colombia no se determina por la libre interacción de la oferta y la demanda, sino que está sujeto a regulación gubernamental. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Resolución 017 de 2012 y sus modificaciones posteriores, establece un sistema de pago de la leche cruda al proveedor que tiene en cuenta diversos factores para fijar el precio final.

En esencia, el precio se calcula considerando varios factores como la calidad composicional (cantidad de sólidos totales, proteína y grasas) y la calidad higiénica de la leche (unidades formadoras de colonia), entre otros.<sup>39</sup>

Asimismo, a través de la Resolución 083 de 2018, se estableció que el precio de la leche y derivados lácteos para las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (“ZOMAC”) incorporaría un esquema adicional. Esto implicaría una metodología especial para el cálculo del Precio Competitivo de Exportación (“PCE”) que estaría basado en el precio de la leche en polvo en el mercado internacional, sumado a otros factores adicionales para ajustar dicho precio a las condiciones específicas de estas regiones.

El PCE es el precio en pesos colombianos que el agente comprador pagará al proveedor de leche cruda por litro exportado o su equivalente en derivados lácteos destinado a exportación. Lo anterior con base en la fórmula establecida en el anexo metodológico y en concordancia con la información publicada quincenalmente por la Unidad de Seguimiento de Precios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

**Por lo tanto, alegar que la leche importada está subvalorada en comparación con la leche local es ignorar que el precio de la leche en Colombia es el resultado de una intervención regulada que establece precios influenciados por elementos ajenos al comportamiento del mercado.** En este contexto, las comparaciones directas entre precios importados y locales no son válidas ni justas, porque están sesgadas por un sistema de precios que no opera bajo las dinámicas de un mercado libre. Por ende, no se puede hablar de que estamos ante una subvaloración según lo establecido por el artículo 6.3(c) del Acuerdo SCM.

Sobre este punto, valga señalar que, la Superintendencia de Industria y Comercio a través de la Dirección de Investigaciones de la Delegatura para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal, le ha impuesto a doce (12) empresas del sector lácteo sanciones por COP 1.117.878.080 por incumplir con las normas del sistema de pago de leche cruda a productores.

De acuerdo con la Superintendencia de Industria y Comercio, las empresas: Laktoland S.A.S., Productos Lácteos Colfrance CPS en C., Alpina, Freskaleche S.A.S., Gloria Colombia S.A.S., COLANTA, NESTLÉ, Alquería, Cooperativa de Productores de leche de la Costa Atlántica Ltda. (Coolechera), Alimentos del Valle S.A., Central Lechera de Manizales S.A. BIC, y Lactalis Colombia S.A.S., habrían liquidado el pago de litro de

---

<sup>39</sup> Resolución 17 de 2012, artículo 2.



leche cruda adquirida de manera contraria a la Resolución 017 de 2012.

Lo anterior, habría causado un menor pago a los productores locales de lo debido, lo que significa que los productores nacionales han recibido como contraprestación de la leche producida un pago que no permite recuperar siquiera los costos de producción. Siendo esta una causa del daño que estaría sufriendo la rama de producción nacional y no las importaciones de leche en polvo originarias de los Estados Unidos.

### 7.3. El alto costo de producción de leche como fuente del daño a la rama de producción nacional

De acuerdo con el estudio de la Oficina de Planeación y Estudio Económicos de FEDEGAN del 2024<sup>40</sup> el alto costo de producir leche podría ser la razón del daño en la rama de producción nacional. De acuerdo con FEDEGAN durante el periodo 2022 y 2023 se ha presentado un incremento en el valor de los insumos y mano de obra necesarios para la producción de leche en el país que ha afectado de manera negativa a la rama de producción nacional.

*“El alto costo de producir leche afecta a pequeños, medianos y grandes productores. Podría pensarse que tener un hato con gran número de vacas en producción, un indicador elevado de litros día vaca, y alta capacidad de compra de insumos daría mayor eficiencia a los sistemas productivos de lechería; al contrario también es afectado por alto precio de insumos y materias primas, además de servicios públicos y mano de obra que siempre se encuentran al alza.*

**Estructuralmente los costos de producir leche han sido elevados para el eslabón primario, pero ha resultado más volátil desde finales de 2021 y demasiado crítico entre 2022 y 2023 por cuenta de la crisis logística mundial y la crisis de materias primas originada por la guerra entre Rusia y Ucrania.** Si bien hoy el valor de muchos insumos se ha reducido frente a las altas cotizaciones de 2022, **nunca recuperaron la tendencia normal que traían hasta antes de la pandemia y hoy su precio es más elevado del que debería ser frente a 2019, más si se entiende que en la economía colombiana aún hay rezagos inflacionarios de años anteriores que apenas se empiezan a diluir.**” (Sin negrilla y subrayado en original)

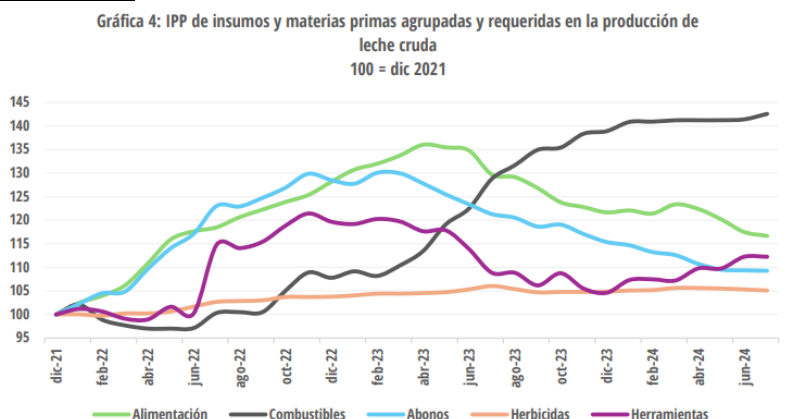
Resulta de particular importancia el hecho de que el informe de FEDEGAN hace referencia a los periodos 2021, 2022 y 2023, mismo periodo objeto de esta investigación. **Incluso, el citado informe sugiere como el daño que esta sufriendo la rama de producción nacional, a saber, la baja rentabilidad, es producto de la inflación, la crisis de la logística mundial y la guerra entre Rusia y Ucrania.**

**“Al respecto, no es coincidente que desde mediados de 2021 y hasta 2023 se tuviera gran presión sobre los precios de insumos por cuenta de una situación inflacionaria mundial, ocasionada por la falta de** contenedores para transporte de bienes intermedios y bienes finales, y, que terminó agravada por menor oferta de algunas materias primas necesarias para la alimentación animal, así como de contracción en la oferta de fertilizantes.

Solo vale recordar que entre Rusia y Ucrania se comercializa el 14% de la oferta mundial de trigo y el 4% de la oferta mundial de maíz, además de ser Rusia un importante jugador en la producción de fertilizantes a partir de Nitrógeno (N), Fósforo (P) y Potasio (K).

40 Ver: [https://estadisticas.fedegan.org.co/DOC/download.jsp?pRealName=El\\_Alto\\_Costo\\_de\\_Producir\\_Leche.pdf&ildFiles=1069](https://estadisticas.fedegan.org.co/DOC/download.jsp?pRealName=El_Alto_Costo_de_Producir_Leche.pdf&ildFiles=1069)

La tendencia de la curva (gráfica 4) revela gran coincidencia con los picos altos de los precios de balanceados, así como de tasa de cambio, sin embargo, profundiza fuertemente la brecha frente al ingreso monetario que recibe el productor, al registrarse precios que caen con mayor velocidad. **Esto indica que, desde finales de 2021 hasta mediados de 2023, en donde el precio nominal del litro de leche pagado al productor se incrementó de manera importante, la rentabilidad no necesariamente lo hizo pues los buenos precios siempre estuvieron seguidos por un abrupto y mantenido crecimiento de los costos de producción; situación que hoy es aún más crítica.**

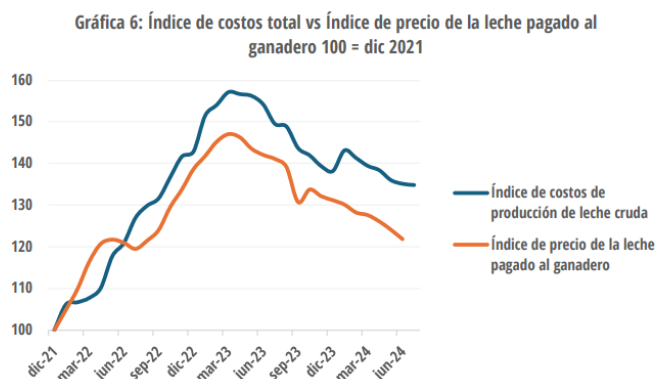


(Sin negrilla y subrayado en original).

El informe de FEDEGAN relaciona de manera directa la falta de rentabilidad en la producción de leche con el incremento de los costos de producción (alimentación, combustibles, abonos, herbicidas, y herramientas) entre el 2021 y el 2023. Es decir, si bien el precio pagado al productor se ha incrementado en niveles significativos durante estos periodos, la tasa del aumento de este no ha compensado el aumento en los costos de producción.

**En ese sentido, no son las importaciones la causa del daño sufrido por la rama de producción nacional,** toda vez que, han sido factores externos a las exportaciones relacionados con el costo de producción la razón del porqué, a pesar del aumento del precio pagado al productor, la rama de producción nacional está presentando un presunto daño en sus indicadores financieros.

“Como lo indica la gráfica 6 en los últimos tres años, y luego de finalizada la pandemia, la **brecha entre ingresos y costos de producción de ha acentuado. Bien precios pagados al productor por el litro de leche como costos de producción han tenido tendencias semejantes, siendo el período más crítico el primer trimestre de 2023, antes de empezar su descenso. Sin embargo, ya desde mediados de 2022 era más dinámico el crecimiento en los precios de las materias primas e insumos de producción que el de los precios.** Peor resulta el escenario en las economías informales en donde el precio por litro puede ser un 25% menos.



(Sin negrillas y subrayado en original)

El aumento de los costos de producción de leche en el país tiene un impacto directo en el presunto daño sufrido por la rama de producción, aumento de costos que no está relacionado con las importaciones de leche en polvo, incluso el informe de FEDEGAN concluye que el índice de Costos de Producción de leche y el Índice de Precio Pagado al Productor siguen la misma tendencia, pero, el precio pagado no compensa el aumento en los costos de producción.

**No es una mera coincidencia que el aumento de los costos se venga presentando dentro del mismo periodo de la investigación.** Ahora bien, es importante señalar que:

- **La subida de los costos de producción no es atribuible a las importaciones de leche en polvo originarias de los Estados Unidos,** incluso, FEDEGAN admite que este incremento de costos se debe a la tasa de cambio, el fenómeno inflacionario, la guerra Rusia-Ucrania, y la crisis logística que se presentó en el 2021.
- Tal como fue explicado en la sección 6.3, el precio de las importaciones de leche en polvo originaria de los Estados Unidos no ha tenido el efecto de contener o bajar el precio de la leche líquida nacional. Toda vez que, durante los periodos 2021 a 2023 se evidencia es una subida del precio pagado al productor nacional considerable. Incluso, por encima del promedio de periodos anteriores; por lo que, no es posible afirmar que las importaciones de leche en polvo originarias de los Estados Unidos tienen un efecto en el precio de la leche líquida de producción nacional.

De acuerdo con lo anterior, no existe vínculo de causalidad entre las importaciones de leche en polvo originarias de los Estados Unidos y el presunto daño sufrido por la rama de producción nacional. Por cuanto que, el daño es atribuible a la dinámica de mercado que se presenta actualmente entre el aumento de los costos de producción de la leche líquida en el país.

## **8. Errores metodológicos por parte de la Autoridad Investigadora en desarrollo de la investigación**

En marco de la investigación de la referencia la Autoridad Investigadora a llegado a conclusiones erróneas a razón de problemas en la metodología que ha utilizado para la determinación de: la existencia y cuantía de subsidios; la determinación de la transferencia del beneficio del presunto subsidio al producto final; los factores de conversión; el análisis del daño, entre otros.

Si bien como se advirtió desde un inicio, existen cuestionamientos sobre la determinación de la Autoridad Investigadora en relación con la existencia de subsidios, la similaridad del producto, y el daño en la rama de producción nacional, los cuales dan cuenta del incumplimiento de los requisitos exigidos en el Acuerdo SMC en marco de esta investigación para la imposición de derechos compensatorios. En gracia de discusión, se exponen los siguientes errores metodológicos que han conducido al error a la Autoridad Investigadora, y de ser el caso, la solución propuesta para enmendar cada uno de estos errores:

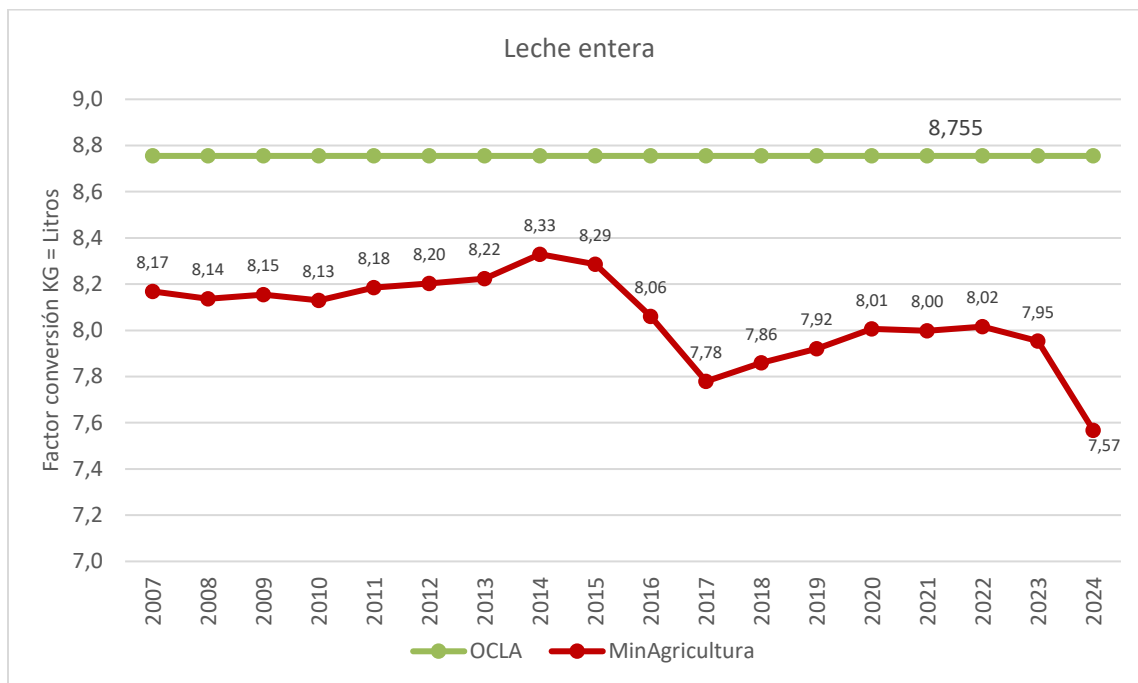
### 8.1. Error en el uso del factor de conversión utilizado – Factor de Conversión de la OCLA

La Autoridad Investigadora utiliza el factor de conversión del Observatorio de la cadena Láctea Argentina (OCLA) para calcular la equivalencia de leche en polvo en leche líquida.

El factor de la OCLA no es apropiado para realizar los cálculos de transferencia del beneficio a la leche en polvo, toda vez que, asignan la totalidad del beneficio de la leche líquida a la leche en polvo. En efecto, asignar la totalidad del beneficio a la leche en polvo, desconoce que, durante el proceso de producción de la leche en polvo se generan otros subproductos (como lo son crema y mantequilla) a los cuales se les debe asignar su proporción del beneficio, sin que se pueda incluir esta proporción en el cálculo del beneficio de la leche en polvo.

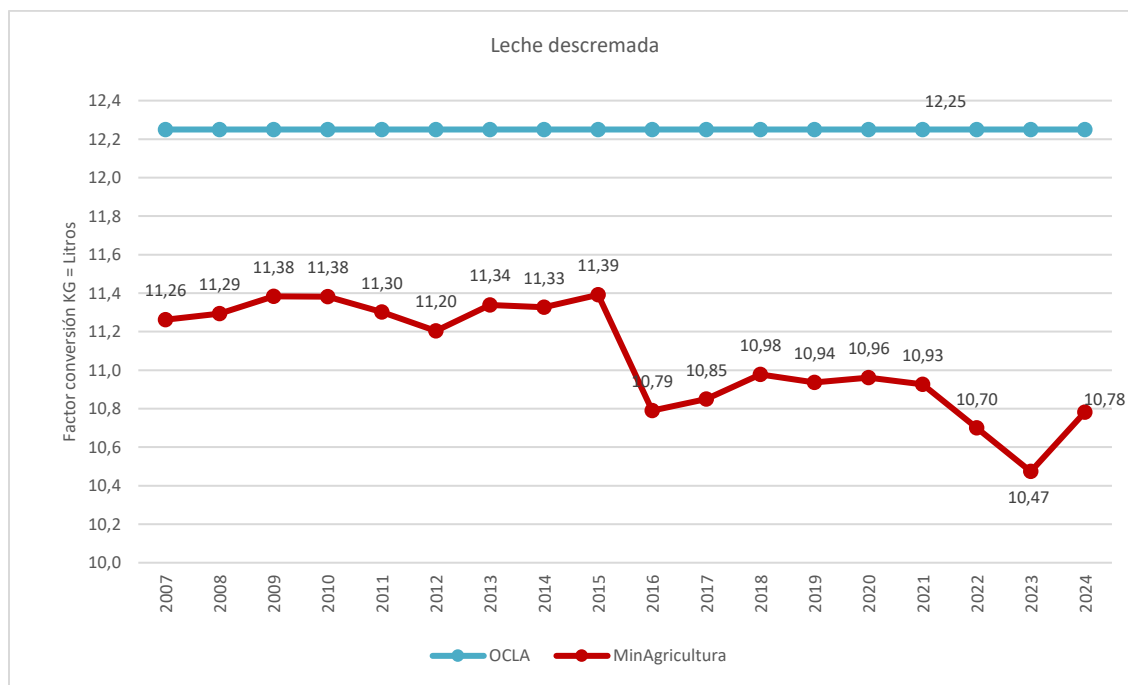
A modo de ejemplo, utilizando la información del Ministerio de Agricultura de Colombia, se evidencia que para el caso de Colombia no existiría un factor de conversión único de leche líquida a leche en polvo. Toda vez que, la cantidad de leche líquida necesaria para la producción de leche en polvo varía de acuerdo con la concentración de sólidos lácteos presente en la leche extraída en el año. En ese sentido, no se puede utilizar un factor de conversión estándar que permita hacer una equivalencia entre leche líquida y leche en polvo, tal como se evidencia en las siguientes graficas:

**Grafica 14 Factor de Conversión de Leche Entera a Leche en Polvo en Colombia**



Fuente: Cálculos a partir de MinAgricultura (<https://uspleche.minagricultura.gov.co/Lacteos.html>)

**Grafica 15 Factor de Conversión de Leche Entera a Leche en Polvo en Colombia**



Fuente: Cálculos a partir de MinAgricultura (<https://uspleche.minagricultura.gov.co/Lacteos.html>)

Las gráficas ilustran las variaciones en el factor de conversión de leche entera y leche descremada a leche en polvo en Colombia durante los últimos 17 años. Se observa como el factor de conversión de leche líquida a leche en polvo en Colombia es variable año a año, por lo que, no es procedente asumir que el factor de conversión es constante como lo señala OCLA. **Siendo así, utilizar el factor de conversión de la OCLA es contrario a la realidad de la producción de lácteos del país y conllevaría a cálculos erróneos en la transferencia del beneficio a la leche en polvo.**

## 8.2. Error metodológico en el cálculo de la transferencia del beneficio

A este respecto, el Grupo Especial en *Estados Unidos –Madera Blanda del Canadá* ha señalado que las Autoridades Investigadoras **no pueden asumir simplemente que una subvención otorgada a productores del insumo “primario” beneficie automáticamente a productores no vinculados de productos elaborados**, especialmente si se trata de transacciones en un entorno de libre competencia.

*“(…) Constatamos que en tales circunstancias, en las que un productor secundario de la mercancía pertinente no está vinculado al productor primario del insumo supuestamente subvencionado, las autoridades no están facultadas para dar simplemente por sentado que se ha transferido un beneficio. Estimamos, además, que el hecho de que la investigación se haya desarrollado en forma global y no empresa por empresa en nada afecta a esta cuestión.”<sup>41</sup>*

De acuerdo con lo anterior, la Autoridad Investigadora no puede dar por sentado que el hecho de que exista una supuesta subvención en la leche líquida, esta sea automáticamente transferida a la leche en polvo; sino que, deberá tener en cuenta lo siguiente.

41 Grupo Especial, Estados Unidos – Madera Blanda de Canadá III, párrafo 7.74

- **Como la leche líquida es un insumo en la producción de la leche en polvo, la transferencia del beneficio sólo ocurre cuando el productor de la leche en polvo adquiera la leche líquida a precios diferentes a los de mercado. De manera que, el beneficio otorgado a la leche líquida resulte en un menor precio de compra por parte de la leche líquida por parte del productor de leche en polvo.**
- **La evidencia apunta a que el mercado de leche en Estados Unidos opera bajo condiciones normales de competencia, donde los precios se rigen por la oferta y la demanda, por lo cual no existiría transferencia del beneficio y no es procedente la imposición de una medida compensatoria.**

En efecto, el artículo 1 del Acuerdo SCM, el cual establece que sólo existe una subvención cuando haya al mismo tiempo una contribución financiera de un gobierno<sup>42</sup> y con ello se otorgue un beneficio<sup>43</sup>. Por tanto, **dado que los derechos compensatorios buscan neutralizar una subvención concedida al productor de un insumo y deben aplicarse al producto final, no es suficiente que la Autoridad Investigadora identifique una subvención al insumo; es necesario que este beneficio se extienda al producto final.**<sup>44</sup>

En efecto, cuando los productores del insumo y del producto final operan en un entorno de competencia equitativa, no se puede asumir la transferencia del beneficio de la subvención. **Si la venta del insumo se realiza en condiciones de mercado convencionales, el beneficio recibido no modifica el precio de venta, por lo que el receptor final no disfruta del beneficio otorgado al receptor inicial.**

Siendo así, en ausencia de pruebas concluyentes de que el beneficio otorgado al producto intermedio se extiende al producto final, no se puede afirmar que existe una subvención conforme a lo establecido en los artículos 1, 10 y el párrafo 1 del artículo 32 del Acuerdo SCM. En conexión con esto, el Grupo Especial en *Estados Unidos – Madera Blanda de Canadá IV* señaló:

*“7.91 El eje de la cuestión de la transferencia es si, cuando recibe la subvención alguien distinto del productor o exportador del producto objeto de investigación, se puede no obstante decir que la subvención ha conferido beneficios con respecto a ese producto. Si no se ha demostrado que ha habido tal transferencia de subvenciones del receptor de las mismas al productor o exportador del producto, tampoco se puede decir que se ha constatado la existencia de subvención con respecto a ese producto, en el sentido del artículo 10, nota 36, y el párrafo 3 del artículo VI del GATT de 1994. Así pues, constatamos que este análisis de la transferencia es exigido por las dos disposiciones citadas por el Canadá en su alegación sobre la transferencia, cuando hay transacciones en etapas anteriores del proceso de producción. Dada esta conclusión, carece de sentido el argumento de los Estados Unidos de que ninguna de las disposiciones citadas por el Canadá exige un análisis de la transferencia.”*<sup>45</sup>

En el caso concreto, la venta de leche y productos lácteos en Estados Unidos se hacen en condiciones normales de mercado tal como fue señalado por el Gobierno de los Estados Unidos en la respuesta al cuestionario y el escrito de oposición,<sup>46</sup> **por lo que no se puede hablar de transferencia del beneficio de los productos intermedios a los productos finales.** Esto se evidencia claramente en la dinámica del mercado de leche líquida y leche en polvo de los Estados Unidos, donde los precios de estos productos se determinan por la oferta y la demanda.

<sup>42</sup> Párrafo 1.a.1 del artículo 1

<sup>43</sup> Párrafo 1.b del artículo 1

<sup>44</sup> Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Madera Blanda de Canadá IV*, párrafo 142

<sup>45</sup> Grupo Especial, *Estados Unidos – Madera Blanda de Canadá IV*, párrafo 7.91

<sup>46</sup> Tomo 11, página 38

### 8.2.1. Propuesta metodología utilizada para el cálculo del derecho compensatorio

Si bien es claro que, **como la leche líquida es adquirida por los pulverizadores en condiciones de mercado y por ende no hay transferencia del beneficio, en gracia de discusión, se presenta una metodología alternativa para calcular la transferencia del beneficio que no depende de la tabla de equivalencias del OCLA. La metodología propuesta calcula el beneficio exclusivamente que es transferido en los sólidos lácteos, que son los componentes reales que contribuyen a la producción de leche en polvo.**

En relación con esta metodología, resulta necesario aclarar que, para el 2023 para la leche líquida producida en Estados Unidos aproximadamente el 87% de la leche es agua mientras que aproximadamente 13% correspondió a los sólidos lácteos.<sup>47</sup>

Teniendo en cuenta que, los sólidos lácteos son el componente más importante de la leche, para la metodología propuesta se le asigna la totalidad del beneficio a estos, y luego se determina cuantos de los sólidos lácteos se utilizaron en la producción de leche en polvo de manera que la asignación del beneficio sea la correcta.

La metodología sugerida busca determinar qué parte de las subvenciones otorgadas a los productores de leche líquida se transfiere a los sólidos lácteos usados para elaborar leche en polvo. Puesto que, la leche líquida contiene aproximadamente 87% de agua y 13% de sólidos lácteos, mientras que la leche en polvo tiene 96% de sólidos lácteos y solo 4% de agua.

Para producir leche en polvo, se elimina el agua de la leche líquida mediante evaporación y secado, concentrando así los sólidos lácteos. Aunque sería ideal basar los cálculos en el valor intrínseco de cada componente de la leche (grasa, proteína, lactosa, etc.), la falta de datos desagregados para cada uno de ellos nos lleva a utilizar una metodología basada en el peso de los componentes.

Dado que el agua representa el 87% de la leche líquida subsidiada, se podría pensar que el agua también recibe parte del subsidio. Sin embargo, considerando que los sólidos lácteos son el componente más valioso, asignaremos el 100% del beneficio a estos sólidos y luego calcularemos qué parte de ese beneficio se transfiere a los sólidos usados específicamente en la leche en polvo. De igual manera, es importante tener en cuenta que estos porcentajes pueden variar ligeramente según la calidad específica de la leche analizada.

La metodología propuesta consta de cuatro pasos, cada una de las cuales desempeña un papel en la determinación precisa de la transferencia de beneficios de los subsidios a los sólidos lácteos utilizados en la producción de leche en polvo.

A continuación, nuevamente se describen detalladamente estos cuatro pasos.

#### a. Paso 1 – Calcular la totalidad de sólidos lácteos producidos en Estados Unidos durante el 2023

El primer paso de esta metodología consiste en calcular la cantidad de sólidos lácteos presentes en la producción de leche líquida de Estados Unidos en el año 2023. Para ello se parte de la información de producción de leche y de los sólidos lácteos incluidos en la producción de leche.

De acuerdo con esta información durante el 2023, tenemos que se produjeron 226.364.000.000 libras de leche líquida, que incorpora 29.846.130.000 libras de sólidos lácteos, entre grasas de leche y sólidos.<sup>48</sup>

Teniendo en cuenta que, la información de los Estados Unidos se encuentra en libras estas se transforman a kilogramos utilizando el factor de conversión 1 kg = 0,453592 libras. Por tanto, las 29.846.130.000 libras de

<sup>47</sup><https://www.ers.usda.gov/topics/animal-products/dairy/background/#:~:text=In%202023%2C%20U.S.%20farm%20milk,cheese%2C%20and%20other%20dairy%20products.>

<sup>48</sup> Sólidos lácteos: <https://www.ers.usda.gov/data-products/dairy-data/> en Supply and utilization of dairy product categories (monthly and annual)

sólidos lácteos incluidos en la producción de leche líquida de los Estados Unidos en el año 2023, corresponden a 13.537.965.799 kilogramos, tal como se detalla en la siguiente tabla:

**Tabla 6 Cálculo de Sólidos Lácteos en la Producción de Leche Líquida de Estados Unidos (2023)**

|                                                                                            |                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| <b>Producción de leche líquida (Libras)</b>                                                | <b>226.364.000.000</b> |
| Sólidos lácteos incluidos en la producción de leche líquida                                |                        |
| A. Grasa de leche (milk fat), libras                                                       | 9.382.423.000          |
| B. Sólidos (skim solid), libras                                                            | 20.463.707.000         |
| <b>Sólidos lácteos incluidos en la producción de leche líquida (A + B), libras</b>         | <b>29.846.130.000</b>  |
| Factor de conversión libras a kilos                                                        | 0,453592               |
| <b>Sólidos lácteos incluidos en la producción de leche líquida, KG<br/>(A+B)* 0,453592</b> | <b>13.537.965.799</b>  |

Fuentes: Producción de leche líquida <https://www.ers.usda.gov/data-products/dairy-data/> en [U.S. milk production and related data \(quarterly and annual\)](#) Sólidos lácteos: <https://www.ers.usda.gov/data-products/dairy-data/> en [Supply and utilization of dairy product categories \(monthly and annual\)](#)

Una vez calculado el total de producción de sólidos lácteos en Kg por parte de Estados Unidos en el 2023, se procede con el paso 2 de la metodología.

**b. Paso 2 – Cálculo de sólidos lácteos que fueron utilizados en la producción de leche en polvo**

El segundo paso implica calcular los sólidos lácteos que efectivamente han sido incluidos en la producción de leche en polvo en Estados Unidos durante el año 2023, llegando estos a alcanzar la cifra de 1.164.342.650 kg de acuerdo con cifras del USDA<sup>49</sup>.

De acuerdo con la información técnica aportada la leche en polvo es 96% sólidos lácteos y 4% humedad (agua), por tanto, para hallar el total de sólidos lácteos presente en la leche en polvo se debe excluir el porcentaje de humedad. Para ello, se toma el total de producción de leche en polvo en el 2023 y se multiplica por 96% para conocer el total de sólidos lácteos presentes en la leche en polvo, tal como se detalla en la siguiente tabla:

**Tabla 7 Cálculo de Sólidos Lácteos en la Producción de Leche en Polvo de Estados Unidos (2023)**

| Producto                                              | Libras (A)           | Kilogramos B= (A*0,453592) | % sólidos lácteos 96% | Sólidos lácteos en la leche en polvo (KG) C=B*96% |
|-------------------------------------------------------|----------------------|----------------------------|-----------------------|---------------------------------------------------|
| Leches en polvo descremadas                           |                      |                            |                       |                                                   |
| Leche desnatada en polvo ("SMP") (0402.10)            | 694.619.000          | 315.073.621                | 96%                   | 302.470.677                                       |
| Leche en polvo descremada ("NDM") (0402.10)           | 1.868.404.000        | 847.493.107                | 96%                   | 813.593.383                                       |
| Leche entera en polvo                                 |                      |                            |                       |                                                   |
| Leche entera en polvo ("WMP") (0402.21; 0402.29)      | 110.871.000          | 50.290.199                 | 96%                   | 48278590,69                                       |
| <b>Sólidos lácteos en la leche en polvo elaborada</b> | <b>2.682.655.000</b> | <b>1.212.856.927</b>       |                       | <b>1.164.342.650</b>                              |

Fuentes: USDA (cifra en libras) <https://www.ers.usda.gov/data-products/dairy-data/>; y <https://downloads.usda.library.cornell.edu/usda-esmis/files/jm214p131/jd474j74j/np194z93v/daryan24.pdf>



Una vez obtenido el total de sólidos lácteos en la leche en polvo, se puede proceder con el paso 3.

c. Paso 3 – Calcular el porcentaje de producción de sólidos lácteos que se utilizó en la producción de leche en polvo durante el 2023

El tercer paso consiste en estimar qué porcentaje de la producción de sólidos lácteos se ha utilizado específicamente en la producción de leche en polvo. Para determinar este porcentaje, primero se considera la cantidad total de sólidos lácteos incluidos en la producción de leche líquida, cifra que asciende a 13.537.965.799 kg<sup>50</sup>. Luego, se compara esta cifra con la cantidad de sólidos lácteos efectivamente incorporados en la producción de leche en polvo, que se establece en 1.164.342.650 kg<sup>51</sup>.

De este paso, se obtiene que el **8,6%** de los sólidos lácteos producidos durante el 2023 se destina a la producción de leche en polvo, tal como se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla 8 Cálculo de porcentaje de sólidos lácteos utilizados en la producción de leche en polvo (2023)**

|                                                                             |                |
|-----------------------------------------------------------------------------|----------------|
| A. Sólidos lácteos incluidos en la producción de leche líquida, KG (paso 1) | 13.537.965.799 |
| B. Sólidos lácteos en la leche en polvo elaborada (paso 2)                  | 1.164.342.650  |
| Porcentaje de sólidos lácteos destinados a la leche en polvo (B/A %)        | 8,60%          |

Obtenido el porcentaje se puede cuantificar la transferencia específica de beneficios desde la leche líquida a la leche en polvo basada en la proporción de sólidos lácteos utilizados. Tal como se muestra en la siguiente tabla, para realizar el cálculo de la transferencia del beneficio se utiliza para fines ilustrativos la cifra de la subvención calculada por la Autoridad en USD 1.209.800.000 sin incorporar los ajustes mencionados en este escrito en la sección 4.

**Tabla 9 Cálculo de la transferencia de beneficios desde leche líquida a leche en polvo basada en sólidos lácteos utilizados (2023)**

|                                                                                                                         |                             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| Total de beneficios a la leche líquida (USD), según cuantía de la subvención calculada en el Informe Técnico Preliminar | 1.209.800.000 <sup>52</sup> |
| Porcentaje de sólidos lácteos destinados a la leche en polvo (B/A %)                                                    | 8,60%                       |
| C. Total de beneficios a la leche líquida (USD), que se transfiere a la producción de leche en polvo (8,6%)             | 104.049.734                 |
| Cuantía de la subvención que aplica a los sólidos lácteos en la leche en polvo (USD/KG) (C/B)                           | 0,0894                      |

De acuerdo con lo anterior, tenemos que el beneficio que se transfiere a 1 kilogramo de sólidos lácteos producidos en Estados Unidos durante el 2023 fue de USD 0,0894.

Con esta información se puede entonces pasar al paso 4 para calcular el derecho compensatorio que busca contrarrestar las subvenciones.

d. Paso 4 – Cálculo del derecho compensatorio

El cuarto y último paso es calcular el derecho compensatorio con base en la información de los pasos anteriores. Este cálculo permitirá identificar con precisión la magnitud de la subvención que incide en el mercado colombiano, garantizando así que las medidas de protección comercial sean justas y basadas en una

<sup>50</sup> Ver paso 1.

<sup>51</sup> Ver paso 2.

<sup>52</sup> De acuerdo con las cifras de la Autoridad Investigadora en el informe preliminar. Tomo 45 Pagina 45.

evaluación precisa de las transferencias internacionales de beneficios.

Para este cálculo se debe tomar la información en kilogramos de la leche en polvo importada, toda vez que se ha calculado el beneficio trasferido en términos de USD/Kg.

Consideramos las importaciones de leche en polvo desde Estados Unidos, las cuales ascienden a un total de USD 85.222.329,<sup>53</sup> correspondientes a 27.849.163 kg de producto<sup>54</sup> de acuerdo con los cálculos realizados por la Autoridad Investigadora en el informe preliminar. Con base en esta información, se calcula que el precio de la leche en polvo importada corresponde a 3,06 USD por kilogramo.

Luego, utilizando la cuantía de la subvención calculada en el paso anterior, que es de USD 0,0894 por kilogramo de sólidos lácteos en la leche en polvo, se calcula a que porcentaje del precio por kilogramo corresponden la subvención que incide en las importaciones. Para ello, se divide USD 0,0894 en el precio por kilogramo de la leche en polvo (3,06 USD/KG), con lo que se obtiene que las supuestas subvenciones calculadas por la Autoridad Investigadora corresponden a **2,92%** el precio de la leche en polvo importada, tal como se muestra en la tabla a continuación.

**Tabla 10 Cálculo de la Subvención a la Leche en Polvo Importada de Estados Unidos a Colombia**

|                                                                                                  |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Importaciones de leche en polvo originarias EE.UU. (FOB USD)                                     | 85.222.329 |
| Importaciones de leche en polvo originarias EE.UU. (KG)                                          | 27.849.163 |
| Precio (USD/KG)                                                                                  | 3,06       |
| Cuantía de la subvención que aplica a los sólidos lácteos en la leche en polvo (USD/KG) (paso 3) | 0,0894     |
| Subvención / precio (%)                                                                          | 2,92%      |

De acuerdo con los cálculos realizados bajo la metodología propuesta, teniendo en cuenta que en los términos del artículo 2.2.3.9.7.1 del Decreto 653 de 2022 el derecho compensatorio no puede ser superior a la cuantía de la subvención, el derecho compensatorio que podría ser impuesto en esta investigación no podría ser superior a 2,92%. Es de mencionar que la cifra calculada se obtiene considerando las subvenciones calculadas por la Autoridad en USD 1.209.800.000 sin incorporar los ajustes mencionados en este escrito en la sección 4, por lo que al incorporar los ajustes metodológicos necesarios en el cálculo de las subvenciones el derecho compensatorio deberá ser inferior a 2,92%.

En efecto, el artículo 19 del Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias, señala de manera expresa que la cuantía del derecho compensatorio debe ser en un nivel igual o inferior a la cuantía de la subvención<sup>55</sup>. Al respecto, **el Órgano de Apelación en Estados Unidos – Medidas Compensatorias y Antidumping sobre Determinados Productos Procedentes de China señaló que la medida compensatoria se debe vincular a la cuantía real del derecho compensatorio por lo que no podría ser mayor a esta:**

*“El párrafo 2 del artículo 19 da a los Miembros la facultad discrecional de determinar si se ha de establecer o no un derecho compensatorio y, de ser el caso, si su cuantía puede ser inferior a la cuantía total de la subvención. Además, esta disposición alienta a las autoridades investigadoras de los Miembros “a vincular la cuantía real del derecho compensatorio con el daño que ha de eliminarse”<sup>56</sup>*

<sup>53</sup> Informe Técnico Preliminar, sección 6.3.3

<sup>54</sup> Informe Técnico Preliminar, sección 6.3.3

<sup>55</sup> “(...) La decisión de establecer o no un derecho compensatorio en los casos en que se han cumplido todos los requisitos para su establecimiento, y la decisión de fijar la cuantía del derecho compensatorio en un nivel igual o inferior a la cuantía de la subvención. (...)” Sin negrillas y subrayado en original.

<sup>56</sup> Órgano de Apelación en Estados Unidos – Medidas Compensatorias y Antidumping sobre Determinados Productos Procedentes de China. Parr 4.22.

En todo caso, los cálculos presentados en este documento parten de los valores de de: **i) las subvenciones; y ii) volumen y valor de las importaciones calculados por la Autoridad Investigadora. Por lo que, un recálculo de estos valores disminuirá el valor del derecho compensatorio, evitando que la Autoridad incurra en una sobreestimación del mismo.**

8.3. El precio pagado al productor se deflactó erróneamente por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) de leche, y no por el Índice de Precios al Productor (IPP) de leche cruda de vaca.

En los indicadores económicos de la evaluación del daño realizado por la Autoridad en Informe Técnico Preliminar, se consideran los siguientes valores para el precio constante pagado al productor nacional.

**Tabla 11 Informe Técnico Preliminar: precio constante pagado al productor nacional**

|                                               | 2020     | 2021     | 2022     | 2023     |
|-----------------------------------------------|----------|----------|----------|----------|
| Precio constante pagado al productor nacional | \$ 1.122 | \$ 1.147 | \$ 1.272 | \$ 1.181 |
| Variación anual                               |          | 2,23%    | 10,90%   | -7,15%   |

Fuente: Informe Técnico Preliminar.

Según la Autoridad, la fuente es la Unidad de Seguimiento de Precios de Leche del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (USP-MADR). Al revisar en la mencionada fuente, específicamente en el archivo de Excel denominado “Precios Contantes del Litro de Leche Cruda Pagado al Proveedor” disponible en el link <https://uspleche.minagricultura.gov.co/Otros.html>, se verificó que la información efectivamente proviene de USP-MADR, sin embargo, se constató que el precio constante calculado se obtiene a partir de deflactar el precio mensual en términos corriente al proveedor de leche cruda con el IPC (Índice de Precios al Consumidor) de la leche, y promediar para cada año el precio constante mensual, tal como consta en la siguiente imagen del archivo.

**Ilustración 3 USP-MADR: Imagen archivo “Precios Contantes del Litro de Leche Cruda Pagado al Proveedor”**



UNIDAD DE SEGUIMIENTO  
DE PRECIOS DE LECHE



Agricultura

|        |          |        |            |       |
|--------|----------|--------|------------|-------|
| oct-19 | \$ 1.187 | 104,49 | 0,95702938 | 1.136 |
| nov-19 | \$ 1.194 | 105,11 | 0,95138426 | 1.136 |
| dic-19 | \$ 1.184 | 105,39 | 0,94885663 | 1.123 |
| ene-20 | \$ 1.187 | 105,87 | 0,94455464 | 1.121 |
| feb-20 | \$ 1.205 | 106,84 | 0,93597903 | 1.128 |
| mar-20 | \$ 1.246 | 108,46 | 0,92199889 | 1.149 |
| abr-20 | \$ 1.254 | 109,70 | 0,91157703 | 1.143 |
| may-20 | \$ 1.267 | 110,29 | 0,90670052 | 1.149 |
| jun-20 | \$ 1.256 | 110,29 | 0,90670052 | 1.139 |
| jul-20 | \$ 1.238 | 110,47 | 0,90522314 | 1.121 |
| ago-20 | \$ 1.224 | 110,70 | 0,90334237 | 1.106 |
| sep-20 | \$ 1.221 | 110,68 | 0,9035056  | 1.103 |
| oct-20 | \$ 1.220 | 110,80 | 0,90252708 | 1.101 |
| nov-20 | \$ 1.222 | 110,92 | 0,90155067 | 1.101 |
| dic-20 | \$ 1.221 | 110,92 | 0,90155067 | 1.101 |
| ene-21 | \$ 1.220 | 111,68 | 0,89541547 | 1.092 |
| feb-21 | \$ 1.223 | 111,47 | 0,89710236 | 1.097 |

Precio promedio anual por litro de leche pagado al productor Nacional \$

Corrientes - \$ Constantes

Enero 2019 - Agosto 2024

| AÑO  | Precio Promedio Pagado Al Productor Corrientes | IPC Leche | \$ Constantes |
|------|------------------------------------------------|-----------|---------------|
| 2019 | \$ 1.150                                       | 102,54    | 1.122         |
| 2020 | \$ 1.230                                       | 109,66    | 1.122         |
| 2021 | \$ 1.324                                       | 115,41    | 1.147         |
| 2022 | \$ 1.949                                       | 153,18    | 1.272         |
| 2023 | \$ 2.232                                       | 188,98    | 1.181         |
| 2024 | \$ 1.995                                       | 193,14    | 1.033         |

Fuente: DANE\_IPC base 100 Dic 2018  
Código CIU = 1140100

\$ CONS IPC LECHE BASE 20

IPC

IPP

+

Fuente: USP-MADR.

**Bajo este contexto, se evidencia el error de la Autoridad Investigadora, en razón a que se debe utilizar el IPP (Índice de Precios al Productor) de la leche cruda de vaca, disponible en el mismo archivo, para deflactar el precio corriente pagado al productor de leche, y no el IPC.** En razón a que el IPC (Índice de

Precios al Consumidor) de la leche refleja la evolución del precio del producto en el consumo de los hogares, puesto que, como su nombre lo indica, se calcula desde el enfoque del consumidor final. Mientras que el IPP (Índice de Precios al Productor) refleja la evolución de los precios de venta del productor, y en especial el IPP de la leche cruda de vaca, permite calcular de manera idónea el precio constante de la leche de vaca recibido por el productor nacional.

En la siguiente tabla, se presenta la estimación del precio constante mensual pagado al productor nacional utilizando el IPP de la leche cruda de vaca con base 100 en diciembre de 2018.

**Tabla 12 Precio mensual por litro de leche corriente y constante (deflactado por el IPP) pagado al productor a nivel nacional**

| Mes    | Precio corriente | IPP Leche cruda de vaca (dic 2014=100) | IPP Leche cruda de vaca (dic 2018=100) | Precio constante, IPP |
|--------|------------------|----------------------------------------|----------------------------------------|-----------------------|
| dic-14 |                  | 100,00                                 | 85,16                                  |                       |
| dic-18 |                  | 117,43                                 | 100,00                                 |                       |
| ene-20 | \$ 1.187         | 125,49                                 | 106,9                                  | \$ 1.111              |
| feb-20 | \$ 1.205         | 125,94                                 | 107,2                                  | \$ 1.124              |
| mar-20 | \$ 1.246         | 128,55                                 | 109,5                                  | \$ 1.138              |
| abr-20 | \$ 1.254         | 130,24                                 | 110,9                                  | \$ 1.131              |
| may-20 | \$ 1.267         | 130,44                                 | 111,1                                  | \$ 1.141              |
| jun-20 | \$ 1.256         | 130,45                                 | 111,1                                  | \$ 1.131              |
| jul-20 | \$ 1.238         | 130,83                                 | 111,4                                  | \$ 1.111              |
| ago-20 | \$ 1.224         | 130,38                                 | 111,0                                  | \$ 1.102              |
| sep-20 | \$ 1.221         | 129,2                                  | 110,0                                  | \$ 1.110              |
| oct-20 | \$ 1.220         | 128                                    | 109,0                                  | \$ 1.119              |
| nov-20 | \$ 1.222         | 127,87                                 | 108,9                                  | \$ 1.122              |
| dic-20 | \$ 1.221         | 128,04                                 | 109,0                                  | \$ 1.120              |
| ene-21 | \$ 1.220         | 128,4                                  | 109,3                                  | \$ 1.116              |
| feb-21 | \$ 1.223         | 128,4                                  | 109,3                                  | \$ 1.119              |
| mar-21 | \$ 1.245         | 129,25                                 | 110,1                                  | \$ 1.131              |
| abr-21 | \$ 1.263         | 129,76                                 | 110,5                                  | \$ 1.143              |
| may-21 | \$ 1.252         | 129,67                                 | 110,4                                  | \$ 1.134              |
| jun-21 | \$ 1.257         | 128,69                                 | 109,6                                  | \$ 1.147              |
| jul-21 | \$ 1.275         | 129,17                                 | 110,0                                  | \$ 1.159              |
| ago-21 | \$ 1.294         | 130,35                                 | 111,0                                  | \$ 1.166              |
| sep-21 | \$ 1.342         | 133,57                                 | 113,7                                  | \$ 1.180              |
| oct-21 | \$ 1.419         | 137,13                                 | 116,8                                  | \$ 1.215              |
| nov-21 | \$ 1.500         | 138,67                                 | 118,1                                  | \$ 1.270              |
| dic-21 | \$ 1.600         | 147,3                                  | 125,4                                  | \$ 1.276              |
| ene-22 | \$ 1.678         | 154,64                                 | 131,7                                  | \$ 1.274              |
| feb-22 | \$ 1.758         | 162,77                                 | 138,6                                  | \$ 1.268              |
| mar-22 | \$ 1.862         | 170,94                                 | 145,6                                  | \$ 1.279              |
| abr-22 | \$ 1.931         | 178,52                                 | 152,0                                  | \$ 1.270              |
| may-22 | \$ 1.948         | 181,78                                 | 154,8                                  | \$ 1.258              |
| jun-22 | \$ 1.935         | 185,23                                 | 157,7                                  | \$ 1.227              |
| jul-22 | \$ 1.912         | 182,58                                 | 155,5                                  | \$ 1.230              |
| ago-22 | \$ 1.944         | 182,69                                 | 155,6                                  | \$ 1.250              |
| sep-22 | \$ 1.985         | 184,39                                 | 157,0                                  | \$ 1.264              |
| oct-22 | \$ 2.073         | 192,36                                 | 163,8                                  | \$ 1.266              |
| nov-22 | \$ 2.141         | 198,5                                  | 169,0                                  | \$ 1.267              |
| dic-22 | \$ 2.218         | 204,8                                  | 174,4                                  | \$ 1.272              |
| ene-23 | \$ 2.268         | 210,25                                 | 179,0                                  | \$ 1.267              |
| feb-23 | \$ 2.323         | 217,8                                  | 185,5                                  | \$ 1.252              |
| mar-23 | \$ 2.352         | 223,31                                 | 190,2                                  | \$ 1.237              |
| abr-23 | \$ 2.340         | 227,63                                 | 193,8                                  | \$ 1.207              |
| may-23 | \$ 2.296         | 224,95                                 | 191,6                                  | \$ 1.199              |
| jun-23 | \$ 2.272         | 221,96                                 | 189,0                                  | \$ 1.202              |
| jul-23 | \$ 2.257         | 215,3                                  | 183,3                                  | \$ 1.231              |
| ago-23 | \$ 2.226         | 211                                    | 179,7                                  | \$ 1.239              |
| sep-23 | \$ 2.092         | 206,79                                 | 176,1                                  | \$ 1.188              |
| oct-23 | \$ 2.140         | 203,53                                 | 173,3                                  | \$ 1.235              |

| Mes    | Precio corriente | IPP Leche cruda de vaca (dic 2014=100) | IPP Leche cruda de vaca (dic 2018=100) | Precio constante, IPP |
|--------|------------------|----------------------------------------|----------------------------------------|-----------------------|
| nov-23 | \$ 2.114         | 203,91                                 | 173,6                                  | \$ 1.217              |
| dic-23 | \$ 2.099         | 203,51                                 | 173,3                                  | \$ 1.211              |

Fuente: Cálculos a partir de USP-MADR.

En la siguiente tabla, los precios mensuales (corrientes y constantes) por litro de leche pagado al productor a nivel nacional son promediados para obtener los precios anuales.

**Tabla 13 Precio anual por litro de leche corriente y constante (deflactado por el IPP) pagado al productor a nivel nacional**

| Promedio         | 2.020    | 2.021    | 2.022    | 2.023    |
|------------------|----------|----------|----------|----------|
| Precio corriente | \$ 1.230 | \$ 1.324 | \$ 1.949 | \$ 2.232 |
| Precio constante | \$ 1.122 | \$ 1.171 | \$ 1.260 | \$ 1.224 |

Con el precio constante por litro pagado al productor nacional de leche, se encuentra que en términos contantes la variación anual del precio al productor fue de 4,43% entre 2021 y 2020 (y NO de 2,23%, variación que se calcula con el precio al productor deflactado por el IPC), entre 2022 y 2021 de 7,61% (y NO de 10,90%), y entre 2023 y 2022 de -2,91% (y NO de -7,15%).

**Tabla 14 Precio constante pagado al productor nacional, deflactado por el IPP**

|                                               | 2020     | 2021     | 2022     | 2023     |
|-----------------------------------------------|----------|----------|----------|----------|
| Precio constante pagado al productor nacional | \$ 1.122 | \$ 1.171 | \$ 1.260 | \$ 1.224 |
| Variación anual                               |          | 4,43%    | 7,61%    | -2,91%   |

Fuente: Informe Técnico Preliminar.

De acuerdo con lo anterior, la Autoridad Investigadora deberá utilizar el IPP (Índice de Precios al Productor) de la leche cruda de vaca para deflactar el precio corriente pagado al productor de leche a nivel nacional, puesto que utilizar el precio constante deflactado por el IPC lleva a conclusiones erróneas para la presente investigación, puesto que no responden a la evolución de precio recibido por el productor de leche.

#### 8.4. En algunos años el volumen de las importaciones calculado en el Informe no coincide con el comportamiento real de las importaciones.

La Autoridad en el Informe Técnico Preliminar señala que realizó el análisis de las cifras de importaciones de leche en polvo reportadas por la DIAN, considerando los productos clasificados bajo las subpartidas arancelarias 0402.10.10.00, 0402.10.90.00, 0402.21.11.00, 0402.21.19.00, 0402.21.91.00, 0402.21.99.00, 0402.29.11.00, 0402.29.19.00, 0402.29.91.00 y 0402.29.99.00, excluyendo las importaciones realizadas bajo la modalidad de Sistemas Especiales de Importación-Exportación (Plan vallejo) y aquellas con valores FOB iguales a cero. Sin embargo, **al replicar la metodología de análisis realizada por la Autoridad se encuentran diferencias significativas.**

Para replicar la metodología realizada por la Autoridad, se utilizó la base de la DIAN, disponible en LegisComex.<sup>57</sup> Se identificaron las importaciones de leche en polvo, bajo las subpartidas consideradas por la

<sup>57</sup> La información de las importaciones de leche en polvo disponible en Legis Comex fue contrastada contra las bases de importaciones disponible al público en el DANE (<https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/473/get-microdata>), y NO se encontró diferencia en los valores, volúmenes y países de origen.

Debió utilizarse la base de la DIAN, disponible en LegisComex, y no directamente la base estadística del DANE puesto que los microdatos disponibles al público incluyen tan sólo 44 variables, dejando por fuera variables relevante como es el caso de la modalidad de Sistemas Especiales de Importación – Exportación (Contrato Plan Vallejo). De otra parte, la información disponible al público por parte de la DIAN tiene registros duplicados, y no incluye la depuración estadística que hace el DANE, depuración que si se ve reflejada en la información de LegisComex.

Autoridad, entre enero del 2020 y diciembre del 2023, y se excluyeron las declaraciones de importación bajo el Plan Vallejo o con valores FOB iguales a cero. Adicionalmente, se clasificaron las importaciones de leche en polvo en descremada o entera, según la descripción de la partida arancelaria, tal como se presenta en la siguiente Tabla.

**Tabla 15 Descripción de las subpartidas arancelarias consideradas por la Autoridad en la investigación, y tipo de leche en polvo**

| Código Partida | Descripción de la partida arancelaria                                                                                                                                                                            | Tipo de leche en polvo |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| 0402101000     | Leche y nata (crema) concentradas o con adición de azúcar u otro edulcorante, en polvo, gránulos demás formas sólidas, con un contenido de materias grasas inferior o igual al 1.5% en peso, en envases          | Descremada             |
| 0402109000     | Leche y nata (crema) concentradas o con adición de azúcar u otro edulcorante, en polvo, gránulos demás formas sólidas, con un contenido de materias grasas inferior o igual al 1.5% en peso.                     | Descremada             |
| 0402211100     | Leche y nata (crema) concentradas, en polvo, gránulos demás formas sólidas, sin adición de azúcar ni otro edulcorante, con un contenido de materias grasas superior o igual al 26% en peso, sobre produc         | Entera                 |
| 0402211900     | Las demás leche y nata (crema) concentradas, en polvo, gránulos demás formas sólidas, sin adición de azúcar ni otro edulcorante, con un contenido de materias grasas superior o igual al 26% en peso, so         | Entera                 |
| 0402219100     | Las demás leches y natas (crema) sin adición de azúcar ni otro edulcorante, en polvo, gránulos demás formas sólidas, con un contenido de materias grasas superior o igual al 26% en peso, sobre producto         | Entera                 |
| 0402219900     | Las demás leches y natas (crema) sin adición de azúcar ni otro edulcorante, en polvo, gránulos demás formas sólidas, con un contenido de materias grasas superior o igual al 26% en peso, sobre producto         | Entera                 |
| 0402291100     | Leche y nata (crema), en polvo, gránulos o demás formas sólidas, con un contenido de materias grasas superior o igual al 26% en peso, sobre producto seco en envases de contenido neto inferior o igual a 2,5 Kg | Entera                 |
| 0402291900     | Leches y natas (crema), concentradas o con adición de azúcar u otro edulcorante, en polvo, gránulos demás formas sólidas, con un contenido de materias grasas superior o igual al 26% en peso, sobre pro         | Entera                 |
| 0402299100     | Las demás leches y natas (crema) concentradas o con adición de azúcar u otro edulcorante, en polvo, gránulos demás formas sólidas, con un contenido de materias grasas superior al 1,5% e inferior al 26         | Descremada             |
| 0402299900     | Las demás leches y natas (crema) concentradas o con adición de azúcar u otro edulcorante, en polvo, gránulos demás formas sólidas, con un contenido de materias grasas superior al 1,5% e inferior al 26         | Descremada             |

Bajo la mencionada metodología se encuentra que el peso neto de las importaciones de leche en polvo en kilogramos, unidad en la que se reporta el volumen importado, corresponde a los volúmenes que se presentan en la tabla a continuación para los años 2020 a 2023. Al respecto, es de anotar tres aspectos claves que se derivan del análisis del volumen importado en kilogramos:

- i) En el año 2023 las importaciones de leche en polvo entera originarias de Estados Unidos corresponden a tan sólo el 8,49% de las importaciones totales de leche en polvo entera, razón por la cual se concluye que Estados Unidos NO es un origen importante de las importaciones de leche en polvo entera.
- ii) Las importaciones de leche en polvo entera originarias de Estados Unidos son casi el 6% de las importaciones de leche en polvo originarias del mencionado país. Por lo cual se puede concluir que la leche en polvo entera NO es un producto significativo en las importaciones de leche en polvo originaria de Estados Unidos.
- iii) Las importaciones totales de leche en polvo (entera y descremada) originarias de Estados Unidos en kilogramos crecieron entre el año 2023 y 2022 un 6,45%, mientras que las importaciones de leche en polvo entera se contrajeron un 41,82% y las importaciones de leche descremada crecieron 12,73%.



**Tabla 16 Comportamiento anual de las importaciones de leche en polvo: volumen KG**

| Origen                                                  | 2020       | 2021       | 2022       | 2023       |
|---------------------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|
| <b>Leche en polvo entera y descremada: Volumen (KG)</b> |            |            |            |            |
| Total                                                   | 53.829.392 | 45.138.064 | 53.928.729 | 50.002.237 |
| Estados Unidos                                          | 29.679.835 | 26.605.292 | 26.160.835 | 27.849.163 |
| Demás países                                            | 24.149.557 | 18.532.772 | 27.767.894 | 22.153.074 |
| <b>Leche en polvo entera: Volumen (KG)</b>              |            |            |            |            |
| Total                                                   | 20.951.417 | 15.849.866 | 24.472.841 | 20.628.071 |
| Estados Unidos                                          | 3.288.650  | 2.899.100  | 3.011.425  | 1.752.100  |
| Demás países                                            | 17.662.767 | 12.950.766 | 21.461.416 | 18.875.971 |
| <b>Leche en polvo descremada: Volumen (KG)</b>          |            |            |            |            |
| Total                                                   | 32.877.975 | 29.288.198 | 29.455.889 | 29.374.166 |
| Estados Unidos                                          | 26.391.185 | 23.706.192 | 23.149.410 | 26.097.063 |
| Demás países                                            | 6.486.790  | 5.582.006  | 6.306.479  | 3.277.104  |

Fuente: Cálculos a partir de la base de importaciones DIAN - DANE, disponible en LegisComex.

Adicionalmente, es de anotar que a pesar de que **la Autoridad realiza en las investigaciones de Defensa Comercial un análisis entre lo que denomina el periodo crítico y el periodo referente para evaluar el daño, dicho análisis NO fue contemplado por la Autoridad en el Informe Técnico pues incluyó únicamente la revisión de las variaciones anuales, especialmente entre el 2023 y 2022 para determinar el presunto daño.**

En este sentido, al realizar el análisis del comportamiento de las importaciones como lo suele realizar la Autoridad en otras investigaciones de Defensa Comercial, es decir, considerando la variación entre el periodo del presunto daño, denominado periodo crítico (para el caso 2023), respecto al promedio del periodo previo contemplado en el análisis, denominado periodo referente (para el caso el promedio anual entre 2020, 2021 y 2022), se encuentra que las importaciones en volumen medido en kilogramos presentan el comportamiento que se observa en la tabla a continuación.

**Tabla 17 Comportamiento promedio de las importaciones de leche en polvo, periodo crítico y referente: volumen KG**

| Origen                                                  | Periodo referente<br>Promedio<br>2020-2022 | Periodo crítico<br>2023 | Diferencia absoluta | Variación % |
|---------------------------------------------------------|--------------------------------------------|-------------------------|---------------------|-------------|
| <b>Leche en polvo entera y descremada: Volumen (KG)</b> |                                            |                         |                     |             |
| Total                                                   | 50.965.395                                 | 50.002.237              | - 963.158           | -1,89%      |
| Estados Unidos                                          | 27.481.987                                 | 27.849.163              | 367.175             | 1,34%       |
| Demás países                                            | 23.483.408                                 | 22.153.074              | - 1.330.333         | -5,66%      |
| <b>Leche en polvo entera: Volumen (KG)</b>              |                                            |                         |                     |             |
| Total                                                   | 20.424.708                                 | 20.628.071              | 203.363             | 1,00%       |
| Estados Unidos                                          | 3.066.392                                  | 1.752.100               | - 1.314.292         | -42,86%     |
| Demás países                                            | 17.358.316                                 | 18.875.971              | 1.517.655           | 8,74%       |
| <b>Leche en polvo descremada: Volumen (KG)</b>          |                                            |                         |                     |             |
| Total                                                   | 30.540.687                                 | 29.374.166              | - 1.166.521         | -3,82%      |
| Estados Unidos                                          | 24.415.596                                 | 26.097.063              | 1.681.467           | 6,89%       |
| Demás países                                            | 6.125.091                                  | 3.277.104               | - 2.847.988         | -46,50%     |

Fuente: Cálculos a partir de la base de importaciones DIAN - DANE, disponible en LegisComex.

El análisis realizado hasta acá permite concluir que entre el periodo crítico y el de referencia las importaciones de leche en polvo originarias de Estados Unidos en volumen, medido en kilogramos, crecieron tan sólo 1,34%, cifra que contrasta con el crecimiento de 6,45% entre los años 2023 y 2022. Por lo que, **se evidencia que omitir en el análisis del daño el comportamiento de las importaciones en 2020 y 2021, puede llevar a conclusiones erróneas por parte de la Autoridad.**

Adicionalmente, al realizar únicamente con fines argumentativos el análisis en litros con el fin de verificar las

cifras calculada por la Autoridad en el Informe Técnico Preliminar en litros, sin que ello implique estar de acuerdo con el uso del factor de conversión de la leche en polvo de kilogramos a litros proveniente del Observatorio de la Cadena Láctea Argentina (OCLA) (1KG Leche entera = 8,755 Litros; 1KG Leche descremada = 12,25 Litros) en la actual investigación, se encuentra que las importaciones anuales de leche en polvo en volumen al ser calculadas en litros tienen el comportamiento que se muestra en la siguiente tabla, el cual permite concluir que:

- En el año 2023 las importaciones de leche en polvo entera originarias de Estados Unidos corresponden a tan sólo el 8,49% de las importaciones totales de leche en polvo entera, por lo que se ratifica que Estados Unidos NO es un origen importante de las importaciones de leche en polvo entera.
- Las importaciones de leche en polvo entera originarias de Estados Unidos son el 4,58% de las importaciones de leche en polvo originarias del mencionado país, lo que permite ratificar que la leche en polvo entera NO es un producto significativo en las importaciones de leche en polvo originaria de Estados Unidos.
- Las importaciones totales de leche en polvo originarias de Estados Unidos en kilogramos crecieron entre el año 2023 y 2022 un 8,09%, mientras que las importaciones de leche en polvo entera se contrajeron un 41,82% y las importaciones de leche descremada crecieron 12,73%.

**Tabla 18 Comportamiento anual de las importaciones de leche en polvo: volumen litros**

| Origen                                                      | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        |
|-------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Leche en polvo entera y descremada: Volumen (litros)</b> |             |             |             |             |
| Total                                                       | 586.184.852 | 497.545.997 | 575.094.356 | 540.432.298 |
| Estados Unidos                                              | 352.084.150 | 315.782.468 | 309.945.298 | 335.028.655 |
| Demás países                                                | 234.100.701 | 181.763.529 | 265.149.058 | 205.403.643 |
| <b>Leche en polvo entera: Volumen (litros)</b>              |             |             |             |             |
| Total                                                       | 183.429.660 | 138.765.576 | 214.259.722 | 180.598.761 |
| Estados Unidos                                              | 28.792.131  | 25.381.621  | 26.365.026  | 15.339.636  |
| Demás países                                                | 154.637.529 | 113.383.955 | 187.894.696 | 165.259.125 |
| <b>Leche en polvo descremada: Volumen (litros)</b>          |             |             |             |             |
| Total                                                       | 402.755.192 | 358.780.421 | 360.834.634 | 359.833.537 |
| Estados Unidos                                              | 323.292.020 | 290.400.848 | 283.580.273 | 319.689.019 |
| Demás países                                                | 79.463.172  | 68.379.574  | 77.254.362  | 40.144.518  |

Fuente: Cálculos a partir de la base de importaciones DIAN - DANE, disponible en LegisComex y OCLA.

Adicionalmente, al analizar el comportamiento de las importaciones de leche en polvo originarias de Estados Unidos en litros entre el denominado periodo crítico y el referente, se encuentra que estas crecieron 2,79%, cifra que contrasta con el crecimiento de 8,09% si se analiza únicamente la variación de las importaciones entre los años 2023 y 2022. **En ese sentido se reitera que omitir en el análisis del daño el comportamiento de las importaciones en 2020 y 2021, puede llevar a conclusiones erróneas por parte de la Autoridad.**

**Tabla 19 Comportamiento promedio de las importaciones de leche en polvo, periodo crítico y referente: volumen litros**

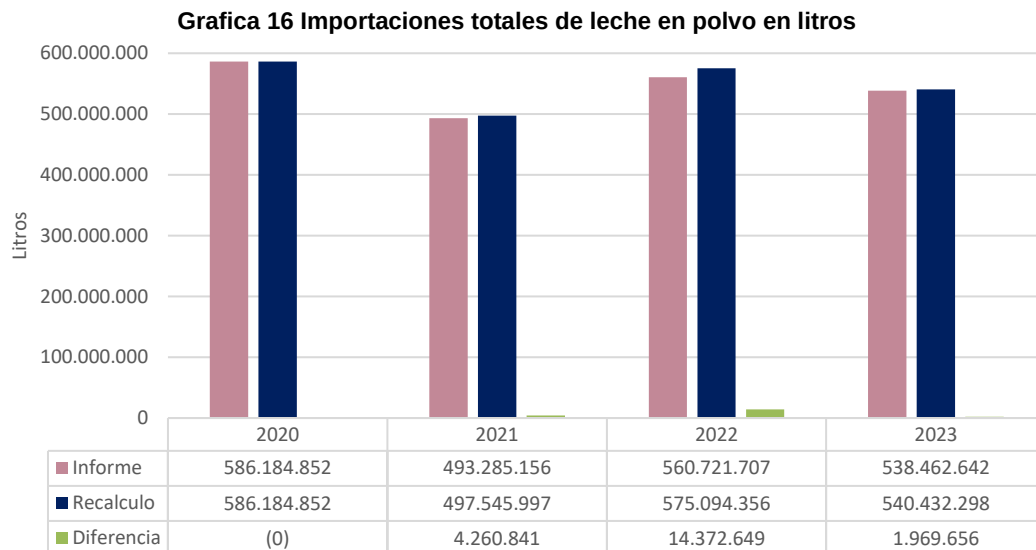
| Origen                                                      | Periodo referente<br>Promedio<br>2020-2022 | Periodo crítico<br>2023 | Diferencia absoluta | Variación % |
|-------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|-------------------------|---------------------|-------------|
| <b>Leche en polvo entera y descremada: Volumen (litros)</b> |                                            |                         |                     |             |
| Total                                                       | 552.941.735                                | 540.432.298             | -12.509.437         | -2,26%      |
| Estados Unidos                                              | 325.937.306                                | 335.028.655             | 9.091.349           | 2,79%       |
| Demás países                                                | 227.004.429                                | 205.403.643             | -21.600.786         | -9,52%      |
| <b>Leche en polvo entera: Volumen (litros)</b>              |                                            |                         |                     |             |
| Total                                                       | 178.818.319                                | 180.598.761             | 1.780.442           | 1,00%       |
| Estados Unidos                                              | 26.846.259                                 | 15.339.636              | -11.506.624         | -42,86%     |
| Demás países                                                | 151.972.060                                | 165.259.125             | 13.287.065          | 8,74%       |



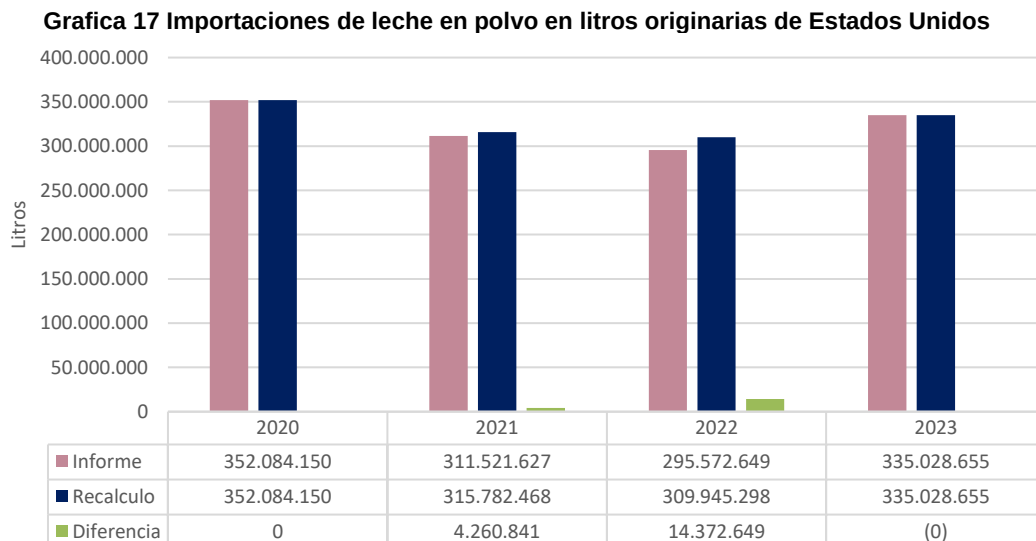
| Origen                                      | Periodo referente     | Periodo crítico | Diferencia absoluta | Variación % |
|---------------------------------------------|-----------------------|-----------------|---------------------|-------------|
|                                             | Promedio<br>2020-2022 | 2023            |                     |             |
| Leche en polvo descremada: Volumen (litros) |                       |                 |                     |             |
| Total                                       | 374.123.416           | 359.833.537     | -14.289.879         | -3,82%      |
| Estados Unidos                              | 299.091.047           | 319.689.019     | 20.597.973          | 6,89%       |
| Demás países                                | 75.032.369            | 40.144.518      | -34.887.851         | -46,50%     |

Fuente: Cálculos a partir de la base de importaciones DIAN - DANE, disponible en LegisComex y OCLA.

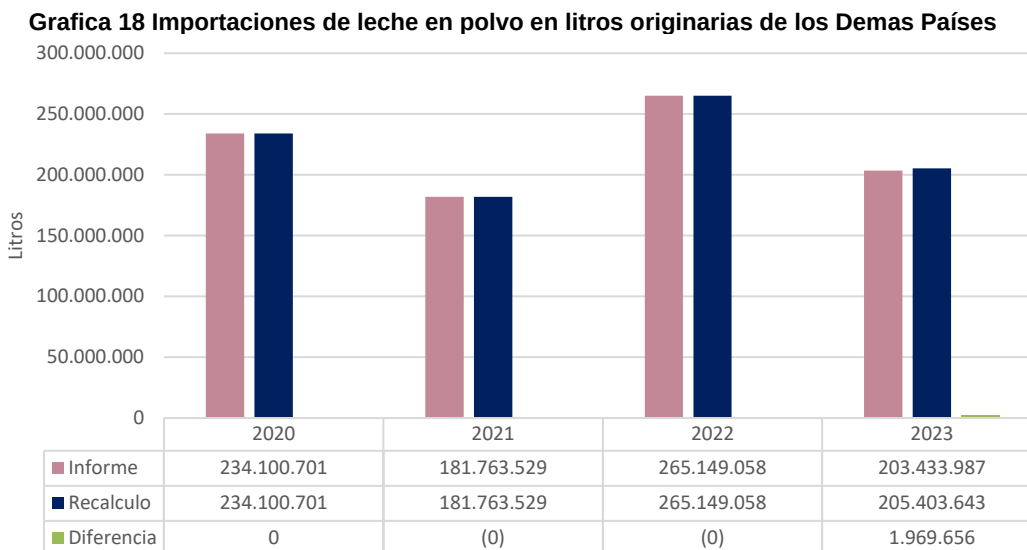
Finalmente, al comparar los cálculos propios de las importaciones en litros con las cifras calculadas por la Autoridad, se encuentran diferencias respecto a las cifras en volumen calculada por la Autoridad. Cabe anotar que NO se encontró una razón que explique la diferencia entre los cálculos propios y los realizados por la Autoridad, puesto que en los años 2021 y 2022 la diferencia se encuentra en el volumen calculado para las importaciones originarias de Estados Unidos, y en el año 2023 la diferencia se encuentra en las importaciones originarias de los Demás Países, tal como se exhibe en las siguientes gráficas.



Fuente: Datos del Informe Técnico Preliminar, cálculos a partir de la base de importaciones DANE, disponible en LegisComex y OCLA.



Fuente: Datos del Informe Técnico Preliminar, cálculos a partir de la base de importaciones DANE, disponible en LegisComex y OCLA.



Fuente: Datos del Informe Técnico Preliminar, cálculos a partir de la base de importaciones DANE, disponible en LegisComex y OCLA.

- 8.5. El análisis del daño realizado en el Informe se concentra en la variación entre el año 2023 y el 2022, excluyendo los años 2020 y 2021 incluidos en el periodo de análisis.

**El análisis del periodo crítico y el periodo referente para evaluar el daño realizado por la Autoridad Investigadora no contemplo los años 2020 y 2021 los cuales deben ser incluidos en el análisis, pues incluyó únicamente la revisión de las variaciones anuales, especialmente entre el 2023 y 2022 para determinar el presunto daño.**

**Por lo que se debe ajustar la metodología aplicada por la Autoridad Investigadora y se deberá realizar el análisis entre periodos para evaluar el presunto daño, incluyendo 2020 y 2021, y considerar los resultados en sus conclusiones del daño.**

Al realizar el análisis de los indicadores de daño (económicos y financieros) como lo suele realizar la Autoridad Investigadora, es decir, considerando la variación entre el periodo del presunto daño, denominado periodo crítico (para el caso 2023), respecto al promedio del periodo previo contemplado en el análisis, denominado periodo referente (para el caso el promedio anual entre 2020, 2021 y 2022), a partir de la información anual calculada por la Autoridad (sin que ello implique avalar la metodología de cálculo de los indicadores anuales, en particular el uso del factor de conversión de la OCLA<sup>58</sup>) y las importaciones calculadas que se presentaron en el previamente en la sección 8.1, razón por la que se recalculó el Consumo Nacional Aparente (“CNA”) según la metodología de la Autoridad, se encuentra que:

- a. Al realizar el análisis entre el periodo referente y crítico, **NO se encuentra daño en el volumen de ventas nacionales (acopio formal), en las ventas sobre el volumen de producción nacional, en la productividad, en el precio contante pagado al productor nacional (deflactado tanto con el IPC, como con el IPP), y el volumen de ventas en relación con el Consumo Nacional Aparente. Por tanto, cambian las conclusiones a las que llegó la Autoridad para el volumen de ventas y el precio constante pagado al productor nacional.**
- b. Adicionalmente, se encuentra daño en el volumen de producción de leche, en las importaciones investigadas sobre el volumen de producción, en el volumen de producción con relación el Consumo Nacional Aparente y en las importaciones investigadas en relación con el Consumo Nacional Aparente. Sin embargo, es de anotar, que, **en el caso de los últimos tres indicadores mencionados, la variación entre periodos es significativamente baja, como para determinar**

58 Los comentarios realizados frente al factor de conversión utilizado por la OCLA se encuentran en la sección 8.1

**un daño importante a la producción nacional de leche.** En particular, **entre el denominado periodo crítico y el de referencia la variación de las importaciones investigadas en relación con el volumen de producción es de tan sólo 0,39 puntos porcentuales, a su vez la variación del volumen de producción respecto al Consumo Nacional Aparente corresponde a una contracción de tan solo 0,23 puntos porcentuales, y la variación de las importaciones investigadas respecto al CNA es de 0,36 puntos porcentuales, cifras notoriamente bajas para considerar que existe daño.**

**Tabla 20 Evaluación del daño: indicadores económicos**

|                                                                                 | Conclusión de daño Informe Técnico | 2020         | 2021         | 2022         | 2023         | Periodo referencia 2020-2022 | Periodo crítico 2023 | Diferencia absoluta | Variación     | Daño |
|---------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------------------------|----------------------|---------------------|---------------|------|
| <b>Consumo Nacional Aparente, millones de litros</b>                            |                                    | <b>7.979</b> | <b>8.319</b> | <b>7.989</b> | <b>7.637</b> | <b>8.096</b>                 | <b>7.637</b>         | <b>-458</b>         | <b>-5,66%</b> |      |
| Volumen de producción de leche, millones de litros                              | Si                                 | 7.393        | 7.821        | 7.414        | 7.097        | 7.543                        | 7.097                | - 446               | -5,91%        | Si   |
| Importaciones Investigadas (EE.UU.) / Volumen Producción % *                    | Si                                 | 4,76%        | 4,04%        | 4,18%        | 4,72%        | 4,33%                        | 4,72%                | 0,39                |               | ¿Si? |
| Volumen de ventas (acopio formal), millones de litros                           | Si                                 | 3.348        | 3.113        | 3.370        | 3.327        | 3.277                        | 3.327                | 50                  | 1,53%         | No   |
| Ventas nacional (acopio formal) / Volumen de producción %*                      | No                                 | 45,29%       | 39,80%       | 45,45%       | 46,88%       | 43,51%                       | 46,88%               | 3,36                |               | No   |
| Productividad - Litros /vaca / día                                              | No                                 | 4,9          | 5            | 4,5          | 6,3          | 4,8                          | 6,3                  | 1,5                 | 31,25%        | No   |
| Precio constante pagado al productor nacional, IPC leche dic 2018               | Si                                 | \$1.122      | \$1.145      | \$1.273      | \$1.182      | \$ 1.180                     | \$ 1.182             | \$ 2                | 0,17%         | No   |
| Precio constante pagado al productor nacional, IPP leche cruda de vaca dic 2018 | NA                                 | \$1.122      | \$1.171      | \$1.260      | \$1.224      | \$ 1.184                     | \$ 1.224             | \$ 39               | 3,32%         | No   |
| Volumen de producción / Consumo Nacional Aparente %*                            | No                                 | 92,65%       | 94,02%       | 92,80%       | 92,92%       | 93,16%                       | 92,92%               | -0,23               |               | ¿Si? |
| Volumen de ventas (acopio formal) / Consumo Nacional Aparente %*                | No                                 | 42,0%        | 37,4%        | 42,2%        | 43,6%        | 40,5%                        | 43,6%                | 3,04                |               | No   |
| Importaciones investigadas (EE.UU.) / Consumo Nacional Aparente %*              | Si                                 | 4,41%        | 3,80%        | 3,88%        | 4,39%        | 4,03%                        | 4,39%                | 0,36                |               | ¿Si? |

\* Diferencia absoluta en puntos porcentuales.

Fuente: Cálculos propios a partir del Informe Técnico de Apertura y los datos presentados en los numerales anteriores.

Al realizar el mismo análisis para los indicadores financieros se concluye que:

- No existe daño en el ingreso por ventas tanto si se considera el precio pagado al productor nacional deflactado por el IPC, como si se considera el deflactado por el IPP.
- Se encuentra daño en la utilidad y en el margen de utilidad.

**Tabla 21 Evaluación del daño: indicadores financieros**

|                                                                                                      | Conclusión de daño Informe Técnico | 2020      | 2021      | 2022      | 2023      | Periodo referencia 2020-2022 | Periodo crítico 2023 | Diferencia absoluta | Variación | Daño |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------------------------|----------------------|---------------------|-----------|------|
| <b>Utilizando el precio constante pagado al productor nacional, IPC leche dic 2018</b>               |                                    |           |           |           |           |                              |                      |                     |           |      |
| Ingresos por ventas, millones de pesos (constantes)                                                  | Si                                 | 3.755.672 | 3.565.732 | 4.289.549 | 3.932.506 | 3.870.318                    | 3.932.506            | 62.188              | 1,61%     | No   |
| Utilidad (\$ x litro)                                                                                | Si                                 | 29        | - 112     | - 475     | - 555     | - 186                        | - 555                | - 369               | 198,42%   | Si   |
| Margen de utilidad (%)*                                                                              | Si                                 | 2,6%      | -9,7%     | -37,3%    | -47,0%    | -14,83%                      | -46,95%              | - 32,12             |           | Si   |
| <b>Utilizando el precio constante pagado al productor nacional, IPP leche cruda de vaca dic 2018</b> |                                    |           |           |           |           |                              |                      |                     |           |      |
| Ingresos por ventas, millones de pesos (constantes)                                                  | NA                                 | 3.754.978 | 3.646.326 | 4.247.524 | 4.071.495 | 3.882.943                    | 4.071.495            | 188.553             | 4,86%     | No   |

|                         |    |      |       |        |        |         |         |         |         |    |
|-------------------------|----|------|-------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|----|
| Utilidad (\$ x litro)   | Si | 29   | - 86  | - 488  | - 513  | - 182   | - 513   | - 332   | 182,65% | Si |
| Margen de utilidad (%)* | Si | 2,5% | -7,3% | -38,7% | -41,9% | -14,49% | -41,94% | - 27,45 |         | Si |

\* Diferencia absoluta en puntos porcentuales.

Fuente: Cálculos propios a partir del Informe Técnico de Apertura y los datos presentados en los numerales anteriores.

**Finalmente, cabe resalta que el análisis anterior permite evidenciar que mientras el CNA se contrae en 5,66%, entre 2023 (periodo crítico) vs 2020-2022 (periodo referente):**

- La producción nacional cae en 5,91%.
- Las ventas nacionales crecen en 1,53%, mientras que las importaciones investigadas crecen en 2,79% en litros – si se utiliza el factor de conversión del OCLA-, pero tan sólo crecen 1,34% en kilogramos.
- Mientras, las ventas nacionales sobre el CNA crecen en 3,04 puntos porcentuales, las importaciones investigadas sobre el CNA crecen en tan sólo 0,36 puntos porcentuales.

**Por tanto, a pesar del crecimiento de las importaciones, la contracción de la demanda explica en buena medida el daño en la producción y en las ventas nacionales. Maxime con una tasa de penetración de las importaciones investigadas (importaciones EEUU/CNA) de tan sólo 4,39% en 2023, año del presunto daño.**

#### 8.6. Error en la inclusión en la determinación de las subpartidas objeto de investigación

Si bien esta investigación abarca diversas clasificaciones de leche en polvo bajo las subpartidas arancelarias 0402.10.10.00, 0402.10.90.00, 0402.21.11.00, 0402.21.19.00, 0402.21.91.00, 0402.21.99.00, 0402.29.11.00, 0402.29.19.00, 0402.29.91.00 y 0402.29.99.00, es importante destacar que **la Autoridad ha cometido un error al incluir subpartidas que no son relevantes para en la investigación.** Toda vez que, para siete de las diez subpartidas arancelarias durante el periodo de la investigación no se presentaron importaciones originarias de los Estados Unidos.

De acuerdo con lo establecido por el artículo 15.1 del Acuerdo SCM:

*“La determinación de la existencia de daño a los del artículo VI del GATT del 1994 **se basará en pruebas positivas que comprenderá un examen objetivo: (a) del volumen de las importaciones subvencionadas y del efecto de éstas en el mercado interno;** y (b) de la repercusión consiguiente de esas importaciones obre los productores nacionales de tales productos” (sin negrillas y subrayado en el texto original).*

Por su parte, el Artículo 15.2 del Acuerdo SCM:

*“En lo que respecta al volumen de las importaciones subvencionadas, la autoridad investigadora tendrá en cuenta si ha habido un aumento significativo de las mismas, en términos absolutos en relación con la producción o el consumo del Miembro. (...)*

Al respecto, el Artículo 2.2.3.9.4.1 del Decreto 653 de 2022 refuerza estas directrices al estipular que la evaluación de las importaciones subvencionadas también debe basarse en un aumento significativo de las mismas, considerando tanto aspectos absolutos como relativos a la producción o consumo nacional.

Por consiguiente, en tanto las subpartidas 0402.10.10.00, 0402.21.11.00, 0402.21.91.00, 0402.21.99.00, 0402.29.11.00, 0402.29.19.00 y 0402.29.91.00 no registraron importaciones de leche en polvo originarias de los Estados Unidos durante el periodo de 2020 a 2023, estas deben excluirse del análisis del daño. El no hacerlo significaría ir en contravía de las disposiciones del Acuerdo SCM y del Decreto 653 de 2022, que exigen que la determinación del daño se base en un examen **del volumen de las importaciones subvencionadas y su efecto en el mercado interno.**

Toda vez que, al no existir importaciones en estas subpartidas, no hay un volumen que analizar, lo que imposibilita un análisis objetivo del daño. En ese sentido, incluir las subpartidas anteriormente señaladas está distorsionando los resultados de la investigación y ha llevado a la Autoridad Investigadora a conclusiones erróneas sobre el impacto real de las importaciones subvencionadas. En especial, porque, de determinarse que es procedente la aplicación de un derecho compensatorio, para estas subpartidas arancelarias, no sería procedente la imposición del mismo puesto que se les estaría atribuyendo el daño a la importación de un producto que no es objeto de importación.

Con base en lo establecido por el principio de no atribución, la Autoridad Investigadora, al determinar si las importaciones subvencionadas están causando daño a la rama de producción nacional, no debe atribuir a dichas importaciones el daño causado por otros factores. Al respecto, el artículo 15.5 del Acuerdo SCM establece:

**“15.5 Habrá de demostrarse que, por los efectos de las subvenciones, las importaciones subvencionadas causan daño en el sentido del presente Acuerdo. La demostración de una relación causal entre las importaciones subvencionadas y el daño a la rama de producción nacional se basará en un examen de todas las pruebas pertinentes de que dispongan las autoridades. Éstas examinarán también cualesquiera otros factores de que tengan conocimiento, distintos de las importaciones subvencionadas, que al mismo tiempo perjudiquen a la rama de producción nacional, y los daños causados por esos otros factores no se habrán de atribuir a las importaciones subvencionadas. Entre los factores que pueden ser pertinentes a este respecto figuran el volumen y los precios de las importaciones no subvencionadas del producto en cuestión, la contracción de la demanda o variaciones de la estructura del consumo, las prácticas comerciales restrictivas de los productores extranjeros y nacionales y la competencia entre unos y otros, la evolución de la tecnología y los resultados de la actividad exportadora y la productividad de la rama de producción nacional.”(negrilla y subrayado no hace parte del texto original”.**

Es decir, como no hay importaciones de leche en polvo bajo las subpartidas 0402.10.10.00; 0402.21.11.00; 0402.21.91.00; 0402.21.99.00; 0402.29.11.00; 0402.29.19.00; y 0402.29.391.00 **no se les puede atribuir a estas subpartidas el presunto daño sufrido por la rama de producción nacional, y en consecuencia no podrían ser objeto de un derecho compensatorio.**

Adicionalmente, las importaciones originarias de los Estados Unidos del producto investigado se realizan bajo las subpartidas 0402.10.90.00, 0402.21.19.00 y 0402.29.99.00; siendo que el 99% de las importaciones se concentran en dos subpartidas, a saber, la 0402.10.90.00 y la 0402.21.19.00:

**Tabla 22 Importaciones de leche en polvo originarias de Estados Unidos por subpartidas arancelarias del Producto Investigado. 2020 a 2023, kilogramos**

|   |               | 2020       | 2021       | 2022       | 2023       |
|---|---------------|------------|------------|------------|------------|
| 1 | 0402.10.10.00 | 0          | 0          | 0          | 0          |
| 2 | 0402.10.90.00 | 26.640.625 | 23.705.655 | 23.149.150 | 26.096.549 |
| 3 | 0402.21.11.00 | 0          | 0          | 0          | 0          |
| 4 | 0402.21.19.00 | 4.364.325  | 3.173.325  | 3.011.425  | 1.752.100  |
| 5 | 0402.21.91.00 | 0          | 0          | 0          | 0          |
| 6 | 0402.21.99.00 | 0          | 0          | 0          | 0          |
| 7 | 0402.29.11.00 | 0          | 0          | 0          | 0          |
| 8 | 0402.29.19.00 | 0          | 0          | 0          | 0          |
| 9 | 0402.29.91.00 | 0          | 0          | 0          | 0          |

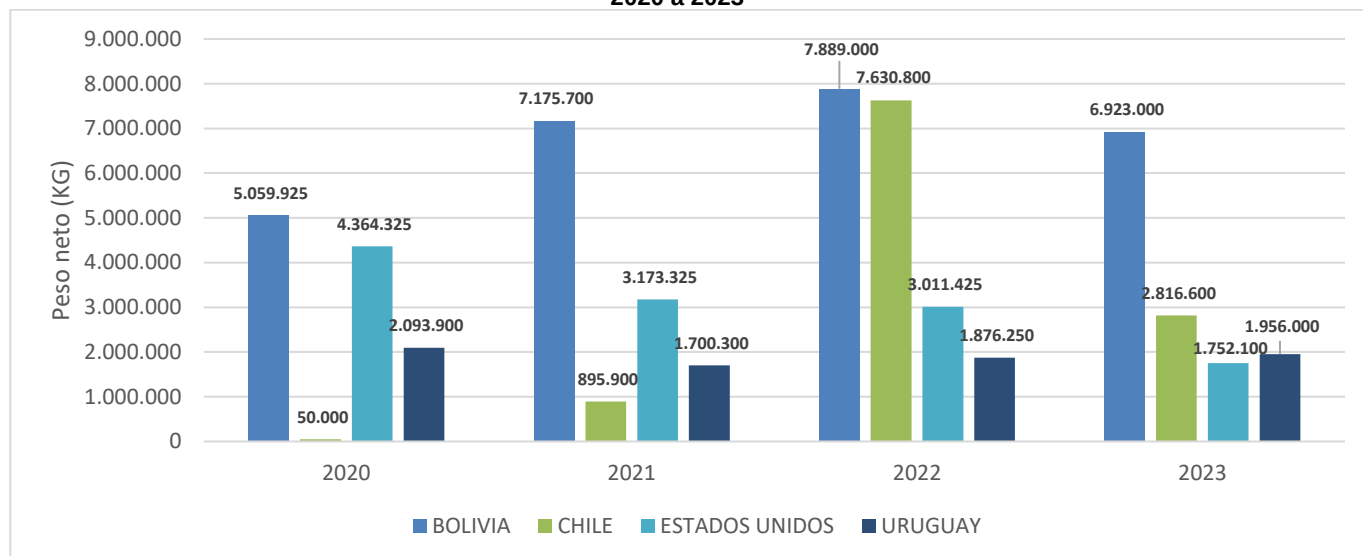
|              |               |                   |                   |                   |                   |
|--------------|---------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 10           | 0402.29.99.00 | 560               | 536               | 260               | 514               |
| <b>Total</b> |               | <b>31.005.510</b> | <b>26.879.517</b> | <b>26.160.835</b> | <b>27.849.163</b> |

Fuente: Elaboración propia con base en datos DIAN y DANE (Portal LegisComex).

En relación con la subpartida 0402.21.90.000, las importaciones de los Estados Unidos han mostrado una tendencia decreciente en los últimos años. Específicamente, el volumen importado ha caído de 3.011.425 kilogramos en 2022 a 1.752.100 kilogramos en 2023, lo que representa una disminución del 41,82% en un solo año.

En contraste, las importaciones bajo esta subpartida desde Bolivia, Chile y Uruguay han sido más significativas. Bolivia, en particular, se ha destacado como el origen más relevante para Colombia, con un total de 27.047.625 kilogramos durante el periodo de 2020 a 2023, seguido por Estados Unidos y Chile con 11.393.300 kg en el mismo período.

**Grafica 19 Principales orígenes de importación de leche en polvo bajo la subpartida arancelaria 0402.21.19.00, en kg. 2020 a 2023**



Fuente: Elaboración propia con base en datos DIAN y DANE (Portal LegisComex).

El numeral 1 del artículo 2.2.3.9.4.1 del Decreto 653 de 2022, reflejando lo establecido por el artículo 15.2 del Acuerdo SCM, establece que:

*“1. Respecto del volumen de las importaciones subvencionadas, se tendrá en cuenta si **ha habido un aumento significativo de las mismas**, en términos absolutos o en relación con la producción o el consumo nacional. (...)”<sup>59</sup>*

De esta manera y observando la clara tendencia de disminución de las importaciones de leche polvo de Estados Unidos que presenta la Gráfica 1, resulta evidente que la premisa de daño a la industria nacional por parte de la leche en polvo catalogada bajo la subpartida 0402.21.19.00 carece de fundamento.

En ese sentido, es un error sostener que existe un daño a la industria nacional cuando, de hecho, las cifras muestran una reducción constante y notable en las importaciones. Sin un aumento en estas, no existe una base legítima ni empírica para incluir a la subpartida 0402.21.90.00 en el análisis del daño, por lo cual esta subpartida debe excluirse del análisis de la Autoridad Investigadora.

<sup>59</sup> Decreto 653 de 2022, artículo 2.2.3.9.4.1(1)

#### 8.7. Desarrollo de la Producción Pulverizadora

**El Informe Técnico Preliminar presenta un error en la inclusión de tanto los productores de leche líquida como de leche en polvo en los cálculos del daño, lo cual conduce a una duplicación inapropiada de los datos en el cálculo del daño.**

Al considerar a ambos sectores simultáneamente en el análisis, la Autoridad Investigadora ha sobrestimado el daño potencial a la rama de producción nacional, ya que contabiliza de manera errónea los volúmenes y los impactos económicos de una misma base de producción dos veces. Este enfoque no solo distorsiona los resultados del estudio, sino que también genera confusiones respecto al verdadero estado y las necesidades del mercado lácteo.

Asimismo, al incluirse esta información para el cálculo del daño con posterioridad a la apertura de la investigación se crea una posición de desventaja para los interesados en la investigación. Esto debido a que las partes interesadas en la investigación no tuvieron la oportunidad adecuada de revisar y responder a estos datos antes de la finalización del periodo de respuesta al cuestionario, comprometiendo el derecho a la defensa y, por ende, el derecho al debido proceso.

**La Autoridad Investigadora debe seleccionar una única industria para el análisis del daño.** Esto implica optar por evaluar o la industria de la leche líquida o la de la leche en polvo, pero no ambos simultáneamente.

#### 8.8. Comparación de Precios y Costos de Reconstitución

**Se subraya la necesidad de incorporar el costo de reconstituir la leche en polvo a leche líquida para realizar una comparación de precio que refleje adecuadamente el impacto en el mercado.** Este enfoque es necesario para entender cómo los precios de la leche en polvo, una vez reconstituida, se compara con los de la leche líquida disponible en el mercado.

Es importante destacar que el proceso de reconstitución no se limita a la simple adición de agua. Factores como el método de producción del polvo, el tamaño de las partículas, el proceso de aglomeración, la distribución de la lecitina (en el caso de la leche entera en polvo), la temperatura del agua y la intensidad de la mezcla influyen en el proceso y en el resultado final. Incluso la temperatura del agua utilizada para la reconstitución puede afectar significativamente la calidad de la leche reconstituida<sup>60</sup>. En ese sentido, no se puede comprar el valor de la leche en polvo importada aplicando el factor de conversión de la OCLA con el valor de la leche líquida producida en Colombia para determinar la existencia de subvaloración, toda vez que, se debe incluir el valor de la reconstitución para que la comparación sea apropiada.

Además, la reconstitución de la leche en polvo implica costos adicionales relacionados con el uso de equipos, energía y otros insumos necesarios para convertir el polvo en líquido. Estos costos deben incorporarse al precio de la leche en polvo para realizar una evaluación justa y equitativa. **Sin esta consideración, cualquier análisis de competencia de precios entre la leche importada en polvo y la leche líquida local sería incompleto y podría llevar a conclusiones erróneas sobre la competitividad del producto importado.**

### III. SOLICITUD

---

**PRIMERA.** Se declare la **NULIDAD** de todo lo actuado en marco de la investigación por las razones expuesta en el presente escrito y que como consecuencia de esto se finalice la investigación sin imposición de derechos compensatorios.

**PRIMERA SUBSIDIARIA.** En el evento que no se declare la nulidad de lo actuado, se declare que no se cumplen con los requisitos legales para la imposición de un derecho compensatorio de acuerdo con lo expuesto en este escrito, y en consecuencia se finalice la investigación sin imposición de derechos compensatorios.

---

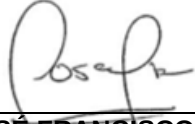
<sup>60</sup> Anexo 2: Zbikowsky, Z, et al. Estudios sobre la reconstitución de la leche a partir de leche en polvo en función de la temperatura del agua (1988), página 1

#### IV. NOTIFICACIONES

---

Cualquier notificación sobre el presente asunto la recibiré en el correo electrónico [jmafla@bu.com.co](mailto:jmafla@bu.com.co), [gchadid@bu.com.co](mailto:gchadid@bu.com.co) o en la Calle 70 Bis No. 4 – 41 de la ciudad de Bogotá.

Del Señor Director,



---

**JOSÉ FRANCISCO MAFLA**  
CC. 79.948.242  
T.P. 111.478 del C.S.J



**From:** Asociación Nacional de Productores de Leche Analac <presidenteejecutivo@analac.org>  
**Sent:** Monday, December 30, 2024 1:48:52 PM  
**To:** Francisco Melo Rodríguez <fmelo@mincit.gov.co>  
**Cc:** Carlos Andres Camacho Nieto <ccamacho@mincit.gov.co>; Arantxa Andrea Iguaran Fajardo - Cont <aiguaran@mincit.gov.co>  
**Subject:** [\*FAIL\_SPF \*] [\*Correo Sospechoso \*] Re: Analac - Información adicional frente a investigación derivada de resolución 192 de 2024 y decisiones asociadas

Buenos días Dr. Melo,

Espero que se encuentre muy bien. En el documento que adjunto, Analac agrega comentarios que consideramos relevantes para el proceso de investigación derivado de la resolución 192 de 2024 y para las decisiones normativas tomadas por MINCIT asociadas a él. Lo presentamos también, en el plazo de tiempo establecido por la resolución 385 del 13 de diciembre de 2024.

Saludos,

Felipe Pinilla de Brigard  
Presidente Ejecutivo  
Asociación Nacional de Productores de Leche - Analac

---

**De:** Asociación Nacional de Productores de Leche Analac <presidenteejecutivo@analac.org>  
**Enviado:** martes, 19 de noviembre de 2024 11:28 a. m.  
**Para:** Francisco Melo Rodríguez <fmelo@mincit.gov.co>  
**Cc:** Carlos Andres Camacho Nieto <ccamacho@mincit.gov.co>; Arantxa Andrea Iguaran Fajardo - Cont <aiguaran@mincit.gov.co>  
**Asunto:** Analac - Información adicional frente a investigación derivada de resolución 192 de 2024 y decisiones asociadas

Buenos días Dr. Melo,

Espero que se encuentre muy bien. En el documento que adjunto, Analac ha reunido información complementaria que consideramos útil para el proceso de investigación derivado de la resolución 192 de 2024 y para las decisiones normativas tomadas por MINCIT asociadas a él.

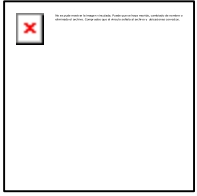
La información complementa a la ya existente en el proceso, en los siguientes capítulos:

1. Ingreso derivado de subsidios de productores de leche en Estados Unidos
2. Metodología y fuentes de información para cálculos de conversión de leche líquida a leche en polvo.
3. Información que corrobora la interacción en el mercado colombiano, de cara al consumidor final, de la leche en polvo y la leche líquida nacional en sus diferentes usos y presentaciones.

Saludos cordiales,

--

Felipe Pinilla de Brigard  
Presidente Ejecutivo  
Asociación Nacional de Productores de Leche - ANALAC



Bogotá, 30 de diciembre de 2024

SEÑOR

**FRANCISCO MELO RODRÍGUEZ**

DIRECTOR DE COMERCIO EXTERIOR

**MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO**

Respetado doctor Melo,

Por medio de la presente comunicación, la Asociación Nacional de Productores de Leche, Analac, se permite allegar comentarios según lo establecido en la resolución 385 del 13 de diciembre de 2024.

Para la presente comunicación se tienen en cuenta las declaraciones dadas por las siguientes organizaciones en el marco de lo establecido por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo (Mincit) en la investigación iniciada mediante resolución 192 de 2024 con sus decisiones normativas posteriores asociadas:

- ALPINA PRODUCTOS ALIMENTICIOS S.A.S. BIC (en adelante Alpina)
- PRODUCTOS NATURALES DE LA SABANA S.A.S. (en adelante Alquería)
- COOPERATIVA COLANTA (en adelante Colanta)
- ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE PROCESADORES DE LECHE (en adelante Asoleche)

En ellas se abordaron las temáticas de: i) Similitud, ii) Consumo colombiano de leche, iii) Afectación de la rama nacional, iv) Costos de Producción. En lo que sigue, se hacen comentarios frente a cada uno de los puntos previamente listados.

## **1. Similitud entre leche en polvo (entera y descremada) y leche líquida (entera y descremada)**

- a. Las declaraciones de eslabón industrial ante Mincomercio de Alpina, Productos Naturales de la Sabana – Alquería y de Cooperativa Colanta coinciden en la clara existencia de similitud entre leche en polvo y leche líquida en sus diferentes presentaciones (entera, semidescremada, descremada).
- b. Las declaraciones de eslabón industrial ante Mincomercio de Alpina, Productos Naturales de la Sabana – Alquería y de Cooperativa Colanta reflejan que el uso de leche líquida (entera, semidescremada, descremada y deslactosada) con leche en polvo (entera,

semidescremada, descremada) reconstituida para la elaboración de diversos productos alimenticios, es habitual en el mercado colombiano.

- c. Existe clara similitud entre la leche líquida descremada y la leche en polvo descremada:
  - i. La leche líquida se descrema total o parcialmente para múltiples procesos posteriores (estandarización de leche líquida, mantequilla, yogures, entre otros).
  - ii. La leche en polvo descremada tiene el siguiente proceso: 1) descremado de leche líquida, 2) Pulverización leche líquida descremada.
  - iii. La similitud es clara entre los siguientes productos:
    - 1. leche líquida entera y leche en polvo entera
    - 2. leche líquida descremada y leche en polvo descremada
- d. Se reitera lo mencionado en comunicaciones anteriores de Analac en el marco de este mismo proceso de investigación: La leche en polvo se oferta ampliamente al consumidor final por diferentes marcas, en diferentes presentaciones y con y sin adición de ingredientes adicionales.
- e. Teniendo en cuenta la información mencionada, existe similitud entre la leche líquida y la leche en polvo en sus diferentes presentaciones (entera, semidescremada, descremada). También se reitera que las leches en polvo en sus diferentes presentaciones tienen llegada directa al consumidor final como parte de sus diferentes usos posibles.

## 2. **Consumo de leche en Colombia:** Impacto en el consumo de leche en Colombia.

- a. Asoleche, Alpina y Alquería reportaron caída en el consumo de 9% en 2022 y 6% en 2023.
- b. Lo anterior resultó, entre otras decisiones industriales, en la menor compra de leche cruda al productor colombiano.
- c. Según DANE, la inflación de la leche líquida en el mercado nacional fue 5.2% en 2020, 12.2% en 2021, 36.65% en 2022, 12.23% en 2023 y **-0.43%** en 2024 (corte noviembre).
- d. Según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Minagricultura) en su Unidad de Seguimiento de Precios de la leche (USP), los precios al productor de leche cruda en el mercado nacional variaron en 3.2% en 2020, 31% en 2021, 38.6% en 2022, **-5.4%** en 2023 y **-8.6%** en 2024 (corte noviembre).

- e. De los literales (c) y (d) se evidencia precios al productor cayendo en 2023 y 2024 e inflación de la leche líquida al consumidor final (12.23% para 2023 y -0.43% para 2024). Esto refleja que los esfuerzos de promoción o reactivación del consumo aún no han contemplado a cabalidad la reducción del precio al consumidor final. Esto se menciona, con el objetivo de aclarar que el retroceso del consumo también corresponde a decisiones del eslabón industrial y de venta al consumidor final y no solo a condiciones generales de la economía colombiana.

### 3. Afectación a la rama nacional:

- a. Desde el trimestre 4 de 2021 (2021 T4) hasta el 3er trimestre de 2023 (2023 T3) el DANE reporta caída de la producción total de leche en Colombia así:

| Trimestre | Variación anual Producción<br>(fuente: DANE en datos de PIB Trimestral) |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------|
| 2021 T4   | -2,10%                                                                  |
| 2022 T1   | -4,90%                                                                  |
| 2022 T2   | -2,50%                                                                  |
| 2022 T3   | -5,70%                                                                  |
| 2022 T4   | -8,40%                                                                  |
| 2023 T1   | -9,40%                                                                  |
| 2023 T2   | -11,10%                                                                 |
| 2023 T3   | -4,10%                                                                  |
| 2023 T4   | 3,60%                                                                   |

- b. Alpina y Alquería, dos de las empresas de mayor presencia en el mercado lácteo colombiano reportan que en los últimos 3 años han reducido la compra de leche al productor colombiano. Con corte al cierre de 2023 y en cifras acumuladas por año, compraron volúmenes menores leche al productor colombiano frente a los años 2020 y 2021.
- i. Estimamos que la participación en el acopio de leche es del 7.5% para Alpina y de 10% para Alquería y empresas lácteas del mismo grupo (Freskaleche, Del Veccio y Dasa). En total 17.5% entre ambas organizaciones y sus grupos empresariales.
- c. Alpina y Alquería reportaron haber importado leche en polvo descremada y/o entera en los años 2022 y/o 2023.

- d. Las importaciones de lácteos al país crecieron sustancialmente hasta 2020. En adelante, las importaciones se han mantenido estables, alrededor de 72,000 a 74,000 toneladas por año. La producción nacional ha caído según DANE, el acopio industrial ha sido similar entre 2022 y 2023, y las importaciones estables.
- e. Con base en el literal (c), se evidencia afectación a la rama nacional, especialmente en el eslabón de productores de leche, vía menores venta de leche cruda a la industria formal. También, se refleja que el deterioro del consumo afecta principalmente a la producción nacional (decrece) y no frente al producto importado (estable).

#### **4. Costos de Producción**

- a. Según DANE, los costos de producción de leche cruda crecieron sustancialmente desde 2020 hasta abril de 2023. Desde entonces han cedido. Ceden anualmente 0.63% en 2023 y 5.44% en 2024 (con corte noviembre).
- b. Según DANE, los costos de procesamiento de leche crecen 7.9% en 2023 y ceden 1.7% en 2024 (con corte noviembre).
- c. Teniendo en cuenta lo mencionado en este punto (4) y lo aportado en la comunicación de Analac el pasado 19 de noviembre de 2024, titulado “*Aporte información ANALAC MINCIT NOV 2024*”, se reitera que el comportamiento de los precios pagados al productor colombiano responde a dinámicas de mercado. NO presentan niveles artificialmente creados frente a los precios al productor en otros países productores de leche.

**ASOCIACIÓN NACIONAL DE PRODUCTORES DE LECHE**

**ANALAC**

**De:** Samuel Cano Noriega <[scano@araujoibarra.com](mailto:scano@araujoibarra.com)>

**Fecha:** 30 de diciembre de 2024, 10:01:27 p.m. COT

**Para:** Francisco Melo Rodríguez <[fmelo@mincit.gov.co](mailto:fmelo@mincit.gov.co)>, Carlos Andres Camacho Nieto <[ccamacho@mincit.gov.co](mailto:ccamacho@mincit.gov.co)>, info <[info@mincit.gov.co](mailto:info@mincit.gov.co)>

**Cc:** Olga Lucia Salamanca Paez <[osalamanca@araujoibarra.com](mailto:osalamanca@araujoibarra.com)>, Yenny Palacios <[ypalacios@araujoibarra.com](mailto:ypalacios@araujoibarra.com)>, Nicolas Gomez Ortiz <[ngomez@araujoibarra.com](mailto:ngomez@araujoibarra.com)>

**Asunto:** Investigación CVD Leche en Polvo. Expediente SV-249-02-2. Alegatos de Conclusión. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI).

**Atención a**

**Francisco Melo Rodríguez**

Director de Comercio Exterior

**MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO**

**Referencia:** Alegatos de Conclusión. Investigación de carácter administrativo con el objeto de determinar la existencia, cuantía y efectos en la rama de la producción nacional, por presuntas subvenciones en las importaciones de leche en polvo, originarias de los Estados Unidos de América identificadas con las subpartidas arancelarias 0402.10.10.00, 0402.10.90.00, 0402.21.11.00, 0402.21.19.00, 0402.21.91.00, 0402.21.99.00, 0402.29.11.00, 0402.29.19.00, 0402.29.91.00 y 0402.29.99.00. (Versión Confidencial y Pública)

**Expediente:** SV-249-02-2

Respetado Doctor,

De manera atenta, en nuestra calidad de apoderados especiales de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (en adelante “ANDI”), estando dentro de la oportunidad legal conforme a lo dispuesto por el Decreto 1074 de 2015, adicionado por el Decreto 653 de 2022, dentro de los plazos establecidos en el artículo 2.2.3.9.6.15; a continuación, me permito presentar los alegatos de conclusión en el proceso de la referencia.

Cordial saludo,

**Samuel Cano Noriega**

**Asociado Sénior - Corporativo y M&A**

[scano@araujoibarra.com](mailto:scano@araujoibarra.com)

Calle 98 No. 22 – 64 Oficina 910

Bogotá, D.C., Colombia

[www.araujoibarra.com](http://www.araujoibarra.com)

#### **POLÍTICA DE TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES**

Araújo Ibarra Consultores Internacionales S.A.S. tratará los datos personales que usted comparta a través de este medio de acuerdo con su política de tratamiento de datos, disponible en el siguiente enlace: “[Política Tratamiento de Datos Personales](#)”. En particular, para la prestación de los servicios ofrecidos por la Firma y para la consulta en listas restrictivas para la prevención de fraude y actividades relacionadas con LA/FT-FPADM. Usted tiene derecho a conocer, actualizar y rectificar sus datos personales; a suprimirlos o revocar la autorización otorgada para su tratamiento; a ser informado respecto del uso dado a sus datos personales; presentar quejas ante la SIC por infracciones a la ley; y a acceder a sus datos personales que hayan sido objeto de tratamiento. Las consultas, reclamos o peticiones de información relacionadas con la protección de sus datos personales pueden ser remitidas al correo electrónico [aribasa@araujoibarra.com](mailto:aribasa@araujoibarra.com) o al teléfono 601-6511511.

#### **CONFIDENCIAL**

Los temas abordados aquí están sujetos al secreto profesional y no deben ser puestos en conocimiento de cualquier persona, aparte de aquellos a quienes se dirige este documento, sin el consentimiento expreso por escrito de un miembro de Araújo Ibarra Consultores Internacionales S.A.S., Esta dirección de correo y todos los archivos adjuntos, pueden contener información legalmente privilegiada y confidencial necesaria para el uso exclusivo de su destinatario. Si el lector de este mensaje no es el destinatario previsto o si ha recibido este mensaje por error, por favor notifique inmediatamente al remitente y borre el mensaje, todas las copias y copias de seguridad de los mismos.



Bogotá D.C., 30 de diciembre de 2024

Doctor

**Francisco Melo Rodríguez**

Director de Comercio Exterior

**MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO**

Ciudad

---

**Referencia:** Alegatos de Conclusión. Investigación de carácter administrativo con el objeto de determinar la existencia, cuantía y efectos en la rama de la producción nacional, por presuntas subvenciones en las importaciones de leche en polvo, originarias de los Estados Unidos de América identificadas con las subpartidas arancelarias 0402.10.10.00, 0402.10.90.00, 0402.21.11.00, 0402.21.19.00, 0402.21.91.00, 0402.21.99.00, 0402.29.11.00, 0402.29.19.00, 0402.29.91.00 y 0402.29.99.00. (Versión Confidencial y Pública)

**Expediente:** SV-249-02-2

---

Respetado Doctor,

De manera atenta, en nuestra calidad de apoderados especiales de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (en adelante “ANDI”), estando dentro de la oportunidad legal conforme a lo dispuesto por el Decreto 1074 de 2015, adicionado por el Decreto 653 de 2022, dentro de los plazos establecidos en el artículo 2.2.3.9.6.15; a continuación, me permito presentar los alegatos de conclusión en el proceso de la referencia.

### **1. No existe similitud entre la leche líquida y la leche en polvo descremada objeto de investigación**

En el curso de la investigación, la Autoridad sostiene que el producto objeto de la medida compensatoria es similar a la leche cruda líquida, toda vez que ambos productos pueden ser utilizados indistintamente tanto para un segmento de la industria como para los consumidores.

Sobre el particular, debe advertirse que son abundantes los medios probatorios aportados que acreditan que la leche líquida y la leche en polvo son productos diferentes e insustituibles.





En primer lugar, las empresas productoras de alimentos han manifestado reiteradamente lo siguiente: (i) los productos se encuentran en estados físicos completamente diferentes; (ii) los productos tienen características químicas distintas, particularmente en cuanto a sus contenidos grasos; (iii) los productos pertenecen a subpartidas arancelarias diferentes; y (iv) los productos provienen de procesos productivos diferentes.

En segundo lugar, el Informe Técnico Preliminar da cuenta de que estos productos no son sustituibles para ciertos segmentos de la industria al afirmar lo siguiente:

*“(...) la información aportada por intervinientes como ROCSA COLOMBIA S.A. y la ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA (ANDI) evidenciaría que usuarios industriales como los fabricantes de alimentos que no corresponden a productos lácteos – por ejemplo los productores de galletería– tienen procesos industriales **en los que no se puede reemplazar la leche en polvo por leche por leche líquida**”* (Subrayado fuera del texto).

Por su parte, el concepto emitido por el Grupo de Registro de Productores de Bienes Nacionales GRPBN-2024-000081 del 01 de noviembre, señala claramente en sus conclusiones que en el caso de la leche líquida entera y la leche descremada en polvo no son similares por cuanto se diferencian en la clasificación arancelaria, proceso productivo, características físico-químicas y usos:

*“(...) En cuanto a la LECHE LIQUIDA ENTERA de producción nacional y la LECHE DESCREMADA EN POLVO importada, se puede mencionar que parten de la misma materia prima fundamental, sin embargo, se **diferencian en cuanto a clasificación arancelaria, proceso productivo, características físico-químicas y usos**, toda vez que La LECHE DESCREMADA EN POLVO importada se clasifica arancelariamente por la subpartida 0402.10.90.00 y la LECHE ENTERA LÍQUIDA de producción nacional por la subpartida arancelaria 0401.20.00.00. Con relación al proceso productivo se puede identificar que para la producción de leche en polvo descremada se requiere adicionar dos etapas al proceso productivo las cuales son: Descremado y evaporación; **etapas que modifican la composición química de la leche en donde al realizar la conversión a base seca se obtienen diferencias significativas en el porcentaje de grasa**, proteína y lactosa, condiciones que determinan el uso que se le pueda dar a los productos objeto de estudio, **por lo anterior se puede establecer que no existe similitud entre ellos**.”* (Subrayado fuera del texto).



Así mismo, en las visitas realizadas por la Autoridad Investigadora el 13 y 14 de noviembre a las plantas industriales de las empresas COLOMBINA S.A. y COMPAÑÍA NACIONAL DE CHOCOLATES S.A.S., se pudo ratificar que no es posible sustituir leche en polvo por leche líquida en la fabricación de alimentos como chocolates, confites y postres de leche. Esto se debe a que la leche líquida es incompatible con las grasas y otras materias primas, además de que su alto contenido de agua le confiere una vida útil más corta en comparación con la leche en polvo. Por el contrario, la leche en polvo, gracias a su bajo contenido de agua, limita el crecimiento de bacterias y otros microorganismos, reduciendo significativamente la posibilidad de contaminación microbiana, en cambio la leche líquida presenta un mayor riesgo de contaminación cruzada.

Aunque en algunos procesos la leche en polvo se hidrata parcialmente sin llegar a una reconstitución completa, la leche líquida contiene una mayor cantidad de agua, lo que prolonga los tiempos de evaporación. Este incremento en los tiempos puede afectar negativamente las características sensoriales de los productos, alterando su sabor, color y consistencia, brindándole características diferentes a aquellas con las que se comercializa en el mercado.

Es importante señalar además, que como fue aportado también en las visitas se encuentra la comunicación emitida por la Dirección de Alimentos y Bebidas del INVIMA, en el mes de septiembre de 2023, advierte que “**Colombia no podrá exportar productos compuestos con leche colombiana (solamente con materia prima importada de terceros países autorizados por la Unión Europea) (...) Bajo este contexto se solicita tener en cuenta que los productos compuestos con destino a la Unión Europea no deben contener leche colombiana (...)**”. (Subrayado fuera de texto)

Esto supone para la industria hoy una restricción en el uso dentro de sus productos de la leche en polvo producida en el país, ya que cualquier producto que se exporte al mercado comunitario debe acreditar mediante una serie de documentos y certificaciones, el origen de la leche que está siendo incorporada en su formulación demostrando que cumple con los requisitos de admisibilidad exigidos por las Autoridades Europeas.

Adicionalmente, conforme a la información proporcionada en la declaración de terceros presentada el 11 de diciembre del 2024, la empresa Cooperativa Lechera de Antioquia - Colanta, en relación con la similitud entre la leche entera líquida y la leche descremada, señaló que existe una diferencia en los niveles de grasa presentes en ambos productos, derivada del proceso productivo requerido para la obtención de cada uno.



Es claro entonces, que **de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, la leche líquida y la leche en polvo, en particular la leche en polvo descremada, tienen diferencias significativas en cuanto a su estado físico, proceso de fabricación, contenido nutricional, vida útil y usos. Además, de existir restricciones que no permiten incluso el uso de la leche en polvo entera y descremada producida en el país para la exportación de alimentos.**

Ahora bien, como lo explica la OMC en su Cartilla de Medidas Comerciales Correctivas<sup>1</sup>, es importante aclarar que desde el punto de vista conceptual en una investigación de defensa comercial podemos distinguir tres productos diferentes: 1) el producto considerado (o el producto exportado); 2) el producto que es "similar" al producto exportado, vendido en el mercado interno del exportador; y 3) el producto que es similar al producto exportado, producido por la rama de producción nacional del país importador.

El “**producto considerado**” o el “**producto investigado**” es el centro de referencia para todos los aspectos de la investigación. Es el producto sobre el que será procedente la medida cuando se cause un daño a la rama de producción nacional de **productos similares**.

Para realizar dicho análisis de similaridad, nos remitimos a lo contenido en el artículo 15, numeral 15.1, del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (en adelante “Acuerdo SMC”), en el cual “*se entenderá que la expresión “producto similar” (“like product”) significa un producto que sea idéntico, es decir, igual en todos los aspectos al producto de que se trate, **o, cuando no exista ese producto, otro producto que, aunque no sea igual en todos los aspectos, tenga características muy parecidas a las del producto considerado**”.* (Subrayado fuera de texto)

Así mismo, Decreto 653 de 2022 en su artículo 2.2.3.9.1.1, literal (11), define como producto similar, a aquel “*producto idéntico, es decir, igual en todos los aspectos **al producto considerado de que se trate, o, cuando no exista ese producto, otro producto que, aunque no sea igual en todos los aspectos, tenga características muy parecidas a las del producto considerado. Para efectos de probar la similaridad, se podrá considerar las características físicas y químicas, los criterios de materias primas empleadas, proceso de manufacturación o producción, canales de distribución, clasificación arancelaria, usos finales y las preferencias de los consumidores**”.* (Subrayado fuera de texto)

Adicionalmente, en este contexto resulta fundamental tener en cuenta el examen realizado por la Autoridad Investigadora, que mediante la Resolución 275 del 27 de

---

<sup>1</sup> Cartilla OMC E- Learning. Medidas Comerciales Correctivas y la OMC. 2013



noviembre de 2018<sup>2</sup>, realizó un profundo análisis en materia de similaridad para el caso de las láminas de cartón y polietileno.

En este caso de las láminas de cartón y polietileno, al no tratarse de productos idénticos en los términos establecidos en el artículo 2.6 del Acuerdo Antidumping y el Decreto 1750 de 2015, la Autoridad Investigadora analizó si compartían características muy parecidas a las del producto considerado. A partir de dicho análisis, donde además de las diferencias encontradas sobre la subpartida arancelaria, el empaque y las materias primas, también **se relacionaron algunas similitudes que advertían que no serían suficientes para considerar que se compartían características muy parecidas con el producto considerado.**

Las características en las que se encontró que dichas láminas eran similares, se referían principalmente a los usos finales. Sin embargo, **la Autoridad Investigadora determinó que considerar que los productos son similares por su uso final, es un riesgo con el que se dejan por fuera otras características como los gustos y los hábitos de los consumidores, la naturaleza, las materias primas empleadas que para ese caso de determinó que no están presentes en las mismas proporciones, y en definitiva otros aspectos relevantes como la subpartida arancelaria que para este caso difiere del producto considerado.**

La Autoridad Investigadora también señala en la Resolución 275 de 2018, **que las características como tal no solo deben ser “parecidas” sino “muy parecidas”**, por lo que por lo menos en el caso de las materias primas se esperaría una proporción similar de los materiales. De no entenderse de esta manera, podría llegar a interpretarse que productos que no sean iguales, sino competidores o sustitos, serían similares entre sí. (Subrayado fuera de texto)

Aunque en su análisis la Autoridad Investigadora señaló que ni en la normativa nacional (Decreto 1750 de 2015), ni en el Acuerdo Antidumping aparece una definición expresa sobre lo que se considera “*producto objeto de investigación o producto considerado*”, reiteró que en el marco de las discusiones del Grupo de Negociación sobre Normas de la OMC se ha **destacado la importancia de definir muy bien este concepto desde la etapa investigación, ya que del alcance del que se dé a este término, define también el alcance del “producto similar”, que a su vez determina a los productores nacionales que integran la rama de producción nacional, así**

---

<sup>2</sup> Resolución por la cual se da por terminada la investigación administrativa abierta mediante la Resolución 198 de 2018, que ordenó el inicio de una investigación de carácter administrativo para determinar la existencia, el grado y los efectos en la rama de producción nacional, de un supuesto dumping en las importaciones de láminas de cartón y polietileno, con lámina intermedia de aluminio, con barrera de oxígeno, para envasado aséptico de productos tratados con el proceso UHT, en la industria alimentaria, clasificadas en la subpartida arancelaria 4811.59.20.00 originarias de la República Federativa de Brasil.



como los datos que serán necesarios para el análisis del daño. (Subrayado fuera de texto).

En ese sentido, de conformidad con los análisis realizados la Autoridad Investigadora determinó que no se cumplieron los criterios con arreglo al artículo 2.6 del Acuerdo Antidumping y el Decreto 1750 de 2015, considerando procedente dar por terminada la investigación de forma anticipada.

En este aspecto, no resultan claras las razones por las cuales la Autoridad Investigadora ha optado por apartarse de su práctica habitual en lo que respecta a la definición del criterio de similaridad. Lo anterior, teniendo en cuenta que se ha presentado evidencia sustancial que demuestra que dicho criterio no se cumple cuando se comparan particularmente la leche líquida con la leche en polvo descremada.

Como se mencionó anteriormente el concepto del Grupo de Registro de Productores de Bienes Nacionales, señaló que estos productos no son similares, dado que presentan diferencias significativas en términos de clasificación arancelaria, proceso productivo, características físico-químicas y usos. Además, la diferencia entre estos productos también ha sido ampliamente corroborada durante las visitas industriales, en las que se concluyó que no son productos sustituibles para la fabricación de determinados tipos de alimentos.

En este contexto, el criterio de similaridad constituye un elemento esencial dentro del Acuerdo SMC, dado que establece las condiciones bajo las cuales un producto importado puede ser considerado comparable con el producto nacional afectado por las subvenciones. En consecuencia, dicho criterio determina la viabilidad de aplicar medidas correctivas, con el fin de contrarrestar el daño que dichas importaciones subvencionadas causan a la rama de producción nacional.

En virtud de lo expuesto anteriormente, y considerando que no se cumple el criterio de similaridad entre el producto objeto de investigación, en este caso la leche en polvo, en particular la leche en polvo descremada, y el producto producido por la rama de producción nacional, específicamente la leche obtenida por los ganaderos, solicitamos a la Autoridad que no se impongan derechos compensatorios definitivos a las importaciones de la leche en polvo originarias de los Estados Unidos, o en su defecto se excluyan de los mismos, a las importaciones de leche en polvo descremada.



**2. La compañía GESTIÓN CARGO ZONA FRANCA S.A., no debe estar considerada en la categoría de Otros (farmacéuticas, aerolíneas, importadores para terceros) de acuerdo con la segmentación realizada por la Autoridad Investigadora**

Como se puede demostrar en la visita realizada el pasado 14 de noviembre de 2024 a la Compañía Nacional de Chocolates S.A.S., la compañía GESTIÓN CARGO ZONA FRANCA S.A.S es una compañía que hace parte del Grupo Empresarial Nutresa S.A., y presta servicios de gestión de compra e importación de materias primas e insumos, incluida en este caso la leche en polvo, exclusivamente a favor de las compañías productoras de alimentos que hacen parte de dicho grupo empresarial.

Esta compra e importación de materias primas e insumos se hace bajo la figura de contratos de mandato existentes entre Gestión Cargo y las empresas del grupo que en este caso son: Compañía de Galletas Noel S.A.S., Compañía Nacional de Chocolates S.A.S. y Meals Mercadeo de Alimentos de Colombia S.A.S., entre otros.

En virtud de lo expuesto, solicitamos respetuosamente a la Autoridad Investigadora que, en atención al objeto de la operación de la empresa GESTIÓN CARGO ZONA FRANCA S.A.S. y al uso que se da a las importaciones de leche en polvo realizadas por la misma, se clasifiquen dichas importaciones, para la etapa final de la investigación, en la categoría de **Confitería** y no en la de **Otros** (farmacéuticas, aerolíneas, importadores para terceros).

**3. Ausencia de pruebas que demuestren la existencia de daño grave en la Rama de Producción Nacional**

A diferencia de los análisis realizados por la Autoridad Investigadora en su Informe Técnico Preliminar en el que se presentan comparaciones anuales, a continuación, se presenta un análisis en la comparación del año 2023 (periodo crítico) frente a la comparación del promedio de los años 2020-2022 (periodo de referencia), de acuerdo con las comparaciones que han sido una práctica habitual en este tipo de investigaciones.

En primer lugar, al analizar el comportamiento de las importaciones totales de leche en polvo se observa una contracción de -1,51% al realizar la comparación entre período crítico (2023) y el período de referencia (2020-2022). En este contexto, las importaciones de leche en polvo originarias de los demás países registraron una contracción del -10,38%, mientras que las importaciones originarias de Estados Unidos registraron un leve crecimiento del 4,79% al pasar de 319.726.142 litros (promedio 2020-2022) a 335.028.655 litros durante el periodo crítico, lo cual no representó un aumento significativo del volumen importado de leche en polvo, a



diferencia de lo mencionado por la Autoridad en su Informe Técnico preliminar, que sólo hace énfasis en el crecimiento registrado en 2023 del 13,25% respecto del año anterior.

**Tabla 1. Importaciones de leche en polvo Lt – Periodo crítico vs Periodo de referencia**

| Origen                       | P. Referencia       | P. Crítico         | Var %         |
|------------------------------|---------------------|--------------------|---------------|
|                              | (Prom 2020-2022) Lt | (2023) Lt          |               |
| Estados Unidos               | 319.726.142         | 335.028.655        | 4,79%         |
| Demás Países                 | 227.004.429         | 203.433.987        | -10,38%       |
| <b>Importaciones Totales</b> | <b>546.730.571</b>  | <b>538.462.642</b> | <b>-1,51%</b> |

Fuente: DIAN

Por su parte, respecto de la participación en el total de las importaciones, al realizar la comparación entre el periodo crítico (2023) y el periodo referencia (2020-2022), se observó un leve aumento en la participación de las importaciones investigadas de 3,58 pp, al pasar 59,53% en promedio en el período de referencia a 62,33% en 2023. Mientras que las importaciones de leche en polvo desde los demás proveedores internacionales en su conjunto vieron reducida su participación en -3,58 pp al pasar de 40,47% a 37,67% al comparar los mismos periodos.

**Tabla 2. Participación de las importaciones de leche en polvo – Periodo crítico vs Periodo de referencia**

| Part. %                    | Periodo de Referencia<br>(Prom 2020-2022) | Periodo Crítico(2023) | Var pp   |
|----------------------------|-------------------------------------------|-----------------------|----------|
| Estados Unidos             | 58,64%                                    | 62,22%                | 3,58     |
| Demás Países               | 41,36%                                    | 37,78%                | -3,58    |
| <b>Total Importaciones</b> | <b>100%</b>                               | <b>100%</b>           | <b>-</b> |

Fuente: DIAN

Ahora bien, en cuanto al precio de las importaciones, al realizar la comparación entre el periodo crítico y el periodo referencia, se observa un aumento en el precio FOB de las importaciones investigadas de 7,30%, al pasar de US\$0,24/Lt en promedio entre 2020-2022 a US\$0,25/Lt en 2023. Las importaciones de leche en polvo desde los demás países también muestran un aumento en el precio FOB del 8,56% al pasar de US\$0,36/Lt a US\$0,40/Lt al comparar los mismos periodos.





**Tabla 3. Precio de las importaciones de leche en polvo – Periodo crítico vs Periodo de referencia US\$ FOB/Lt**

| Origen                       | P. Referencia          | P. Crítico  | Var %        |
|------------------------------|------------------------|-------------|--------------|
|                              | (Prom 2020-2022)<br>Lt | (2023) Lt   |              |
| Estados Unidos               | 0,24                   | 0,25        | 7,30%        |
| Demás Países                 | 0,36                   | 0,40        | 8,56%        |
| <b>Importaciones Totales</b> | <b>0,29</b>            | <b>0,31</b> | <b>5,92%</b> |

Fuente: DIAN

A diferencia de lo señalado en el Informe Técnico Preliminar en el que se menciona que el precio de las importaciones investigadas ha mantenido un comportamiento fluctuante, se observa como el precio ofertado por EE.UU., para la leche en polvo al realizar las comparaciones entre el periodo de la práctica de la subvención y el periodo referente aumenta en un 7,30%. Esto evidencia que, durante el periodo de investigación, el precio de las importaciones de leche en polvo originarias de Estados Unidos ha mantenido una tendencia creciente.

### **3.1. Comportamiento del consumo Nacional Aparente**

El mercado de leche en polvo en Colombia experimentó una contracción de -6% en la comparación entre el periodo crítico (2023) y el periodo de referencia (2020-2022), al pasar de 8.089 millones de litros a 7.634 millones de litros.

En cuanto al volumen de producción nacional al realizar la comparación entre el periodo crítico y el periodo de referencia, este registra una contracción de -6%, al pasar de 7.543 millones de litros a 7.097 millones de litros, lo que equivale a tan sólo 446 mil litros, respectivamente.

**Tabla 4. Consumo Nacional Aparente leche en polvo – Periodo Crítico vs Periodo de Referencia Mill Lt**

| Millones de Litros                     | Periodo de Referencia (Prom 2020-2022) | Periodo Crítico(2023) | Var %      |
|----------------------------------------|----------------------------------------|-----------------------|------------|
| Volumen de Producción nacional         | 7.543                                  | 7.097                 | -6%        |
| Importaciones Investigadas             | 320                                    | 335                   | 5%         |
| Demás Importaciones                    | 227                                    | 203                   | -10%       |
| <b>Consumo Nacional Aparente - CNA</b> | <b>8.100</b>                           | <b>7.634</b>          | <b>-6%</b> |

Fuente: Fedegan, DIAN.





**Por su parte las importaciones investigadas se mantuvieron casi constantes al pasar de 320 millones de litros 335 millones de litros, lo que tan solo representó un crecimiento de tan sólo 5%.** Mientras que, las importaciones desde los demás países experimentaron una contracción del -10% al pasar de 227 millones de litros a 203 millones de litros.

Ahora bien, en cuanto a la composición del consumo nacional aparente se observa, que en un mercado que se contrae -6% en la comparación entre período crítico y el de referencia, el volumen de producción nacional tan solo pierde -0,15 pp de participación del mercado, al pasar de 93,23% a 92,95%. De igual forma las importaciones originarias de los demás países pierden 0,15 pp de participación al pasar de 2,81% a 2,66% durante los mismos períodos.

**Tabla 5. Participación % Consumo Nacional Aparente leche en polvo – Periodo Crítico vs Periodo de Referencia**

| Part. %                                | Periodo de Referencia (Prom 2020-2022) | Periodo Crítico(2023) | Var pp   |
|----------------------------------------|----------------------------------------|-----------------------|----------|
| Volumen de Producción nacional         | 93,23%                                 | 92,95%                | -0,28    |
| Importaciones Investigadas             | 3,96%                                  | 4,39%                 | 0,43     |
| Demás Importaciones                    | 2,81%                                  | 2,66%                 | -0,15    |
| <b>Consumo Nacional Aparente – CNA</b> | <b>100%</b>                            | <b>100%</b>           | <b>-</b> |

Fuente: Fedegan, DIAN.

En cuanto a las importaciones investigadas, si bien registraron un crecimiento en la participación del mercado de 0,43 pp al pasar de 3,96% en el periodo de referencia a 4,39% durante el periodo crítico, **dichas importaciones representaron menos del 5% del consumo nacional aparente. Los productores nacionales son quienes registran la mayor participación dentro del mercado manteniéndose casi constantes en la comparación de los mismos períodos, al pasar de 93,23% a 92,95%.**

### **3.2. Comportamiento de los indicadores económicos y financieros**

No se ha encontrado evidencia que permita sustentar la existencia de un daño significativo al mercado local, por tanto, nos permitimos desarrollar el análisis del comportamiento de los indicadores económicos y financieros comparando el periodo de práctica de la subvención (2023) con respecto al periodo referente (2020-2022).



Dicho esto, la siguiente tabla presenta las comparaciones pertinentes para cada uno de los indicadores económicos y financieros:

**Tabla 6. Evaluación del Daño Periodo Crítico vs Periodo de Referencia**

| <b>Evaluación de Daño Variables Económicas</b>             | <b>Periodo de Referencia (Prom 2020-2022)</b> | <b>Periodo Crítico(2023)</b> | <b>Var %</b> |
|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|------------------------------|--------------|
| Volumen de Producción Total - Millones de Litros           | 7.543                                         | 7.097                        | -6%          |
| Importaciones Investigadas - (EE.UU) / Vol. Producción %   | 4,24%                                         | 4,72%                        | 0,48         |
| Volumen de Ventas (Acopio formal)- Millones de Litros      | 3.276                                         | 3.327                        | 2%           |
| Ventas Nacionales (Acopio formal)/ Volumen de Producción % | 43,50%                                        | 46,88%                       | 3,38         |
| Productividad - Litros/vaca/día                            | 5                                             | 6                            | 31%          |
| Precio constante pagado al productor nacional COP/Litro    | 1.180                                         | 1.181                        | 0%           |
| Precio Real implícito por Litro COP/Litro*                 | <b>1.501</b>                                  | <b>2.232</b>                 | <b>49%</b>   |
| Volumen de Producción / CNA %                              | 93,10%                                        | 92,93%                       | -0,17        |
| Volumen de Ventas (Acopio formal) /CNA %                   | 40,54%                                        | 43,57%                       | 3,03         |
| Importaciones Investigadas - (EE.UU) /CNA %                | 3,96%                                         | 4,39%                        | 0,43         |
| Ingresos por Ventas - Millones de COP (Deflactados)        | 3.870.055                                     | 3.929.187                    | 2%           |
| Ingresos por Ventas - Millones de COP (Real)               | <b>4.934.512</b>                              | <b>7.424.641</b>             | <b>50%</b>   |

Fuente: FEDEGAN; DIAN; DANE; ICA.

La tabla anterior, evidencia que en cuanto al supuesto daño importante presentado por la Autoridad en su Informe Técnico Preliminar, sólo existe una contracción en el volumen de producción nacional del -6% al comparar el periodo crítico frente al periodo de referencia, por lo que el volumen de producción nacional respecto al consumo nacional aparente disminuyó en -0,17 pp al pasar de 93,10% a 92,93%; no obstante, a pesar de dicha contracción el volumen de producción nacional sigue representando más del 90% del consumo nacional aparente de leche en polvo.

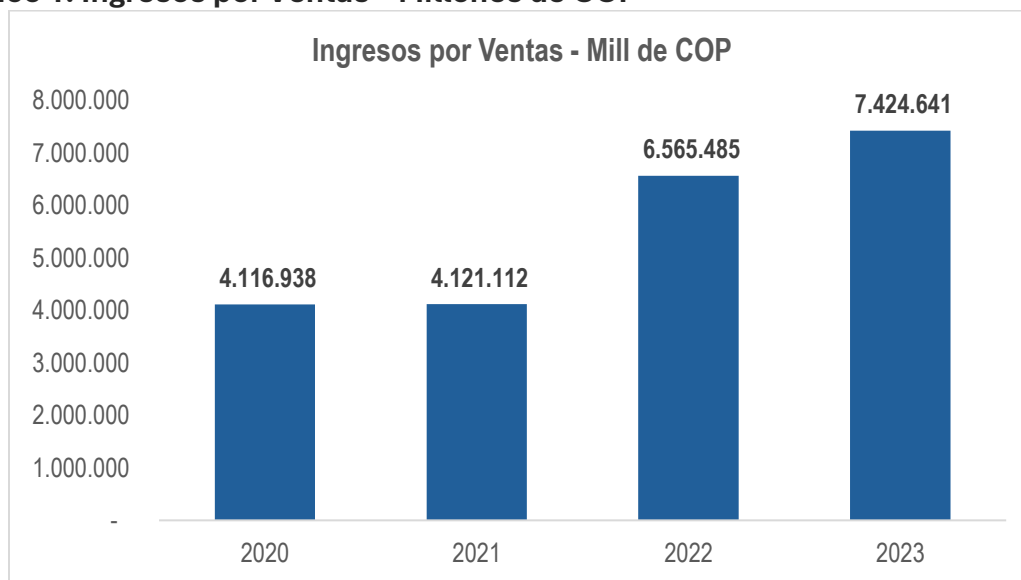
En cuanto a las importaciones investigadas con respecto del volumen de producción, se observa un crecimiento de 0,48 pp al comparar el periodo crítico frente al periodo de referencia, al pasar de 4,24% en el periodo de referencia a 4,72% durante el periodo crítico. Así mismo, las importaciones investigadas con respecto al consumo nacional aumentaron 0,043 pp al pasar de 3,96% a 4,39% en los mismos periodos antes mencionados. Sin embargo, a pesar de dichos incrementos registrados en las



importaciones investigadas, estas siguen representando menos del 5% del CNA y del volumen de producción.

Por otro lado, en cuanto al volumen de ventas nacionales (acopio formal), se observa un ligero crecimiento del 2% durante el periodo crítico frente al periodo de referencia, así mismo, respecto de las ventas nacionales sobre la producción estas crecieron 3,38 pp al pasar de 43,50% a 46,88% durante el periodo crítico. A su vez en cuanto a la representación dentro del CNA, estas alcanzaron una participación del 43,57% en 2023, lo que representó un crecimiento de 3,03 pp respecto del periodo de referencia cuando representaron el 40,54%.

**Gráfico 1. Ingresos por Ventas – Millones de COP**



Fuente: SPC – USP MADR

Respecto de los ingresos por ventas es necesario mencionar que, a diferencia de lo encontrado en el Informe Técnico Preliminar, al comparar periodo crítico frente al periodo de referencia se observa un crecimiento del 50% al pasar de 4.934.512 millones de COP a 7.424.641 Millones de COP, por lo que no existe un daño importante en el comportamiento de esta variable.

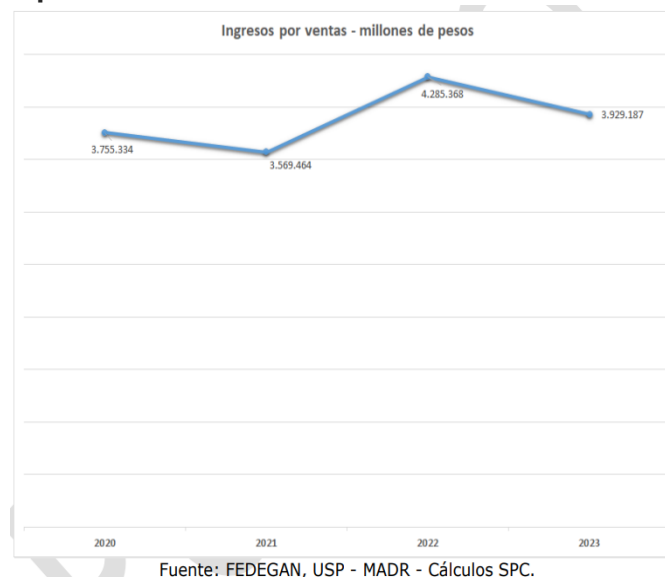
Dicho cálculo resulta claramente distinto al presentado por la Autoridad en su Informe Técnico, pues para determinar el ingreso por ventas utiliza equivocadamente un precio deflactado y no el precio real implícito. Es así como, teniendo en cuenta los volúmenes de venta y los precios implícitos pagados al productor nacional registrados por la por la Unidad de Seguimiento de Precios se calcula el ingreso por ventas, tal y como se observa en el Gráfico 1.



Con base en lo expuesto, se considera que la Autoridad estaría incurriendo en un error al utilizar precios deflactados para el cálculo de los ingresos por ventas, ya que de acuerdo con el “Artículo 2.2.3.9.9.5 del Decreto 653 de 2022 establece que la **información contable y financiera deberá presentarse de conformidad con la legislación vigente**. Calcular los ingresos por venta sobre la base de un precio deflactado está en contra de la **Ley 1314 de 2009** introdujo un marco regulatorio para la adopción de las **Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF)**.”

El siguiente gráfico presenta los ingresos por ventas calculados por la Autoridad, los cuales difieren de los anteriormente mencionados en el Gráfico 1, y que fueron correctamente calculados a partir del precio real pagado al productor nacional registrado por la Unidad de Seguimiento de Precios.

**Gráfico 2. ingresos por ventas Informe Técnico Preliminar**



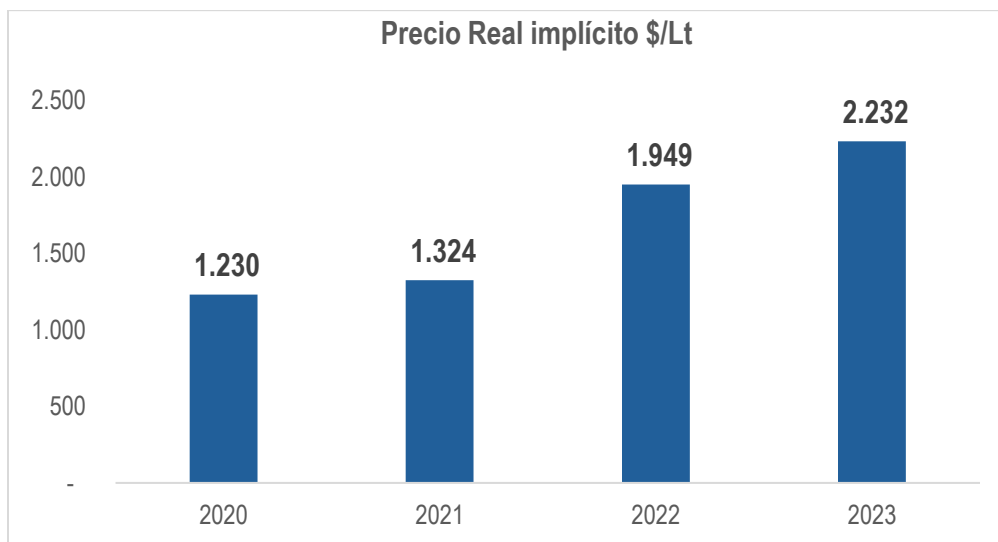
Por tanto, el análisis realizado por la Autoridad conforme al comportamiento de los ingresos por ventas donde menciona que *“(..). Este indicador presentó un comportamiento fluctuante durante los periodos analizados. En el año 2021, se redujo 4,95% pasando de 3.755.334 millones de pesos a 3.569.464 millones de pesos. Seguidamente, en el año 2022 aumentó 20,06% respecto al año inmediatamente anterior. Para el año 2023, presentó una reducción de 8,31%, respecto al 2022”*; **no describe el comportamiento real de dicho indicador, y por el contrario muestra una tendencia totalmente distinta.**

Adicionalmente, se observa que, en el caso del comportamiento del precio real implícito sin deflactar, este ha registrado un aumento sostenido durante los últimos años pasando de COP \$1,230 en 2020, a COP \$1,324 en 2021, COP \$1,949 en 2022, y



COP \$2,232 en 2023. Por su parte, al realizar la comparación entre el periodo de referencia y el periodo crítico se observa que el precio real implícito en promedio aumento 49% al pasar de COP \$1.501 (promedio 2020-2022) a COP \$2,232 (2023).

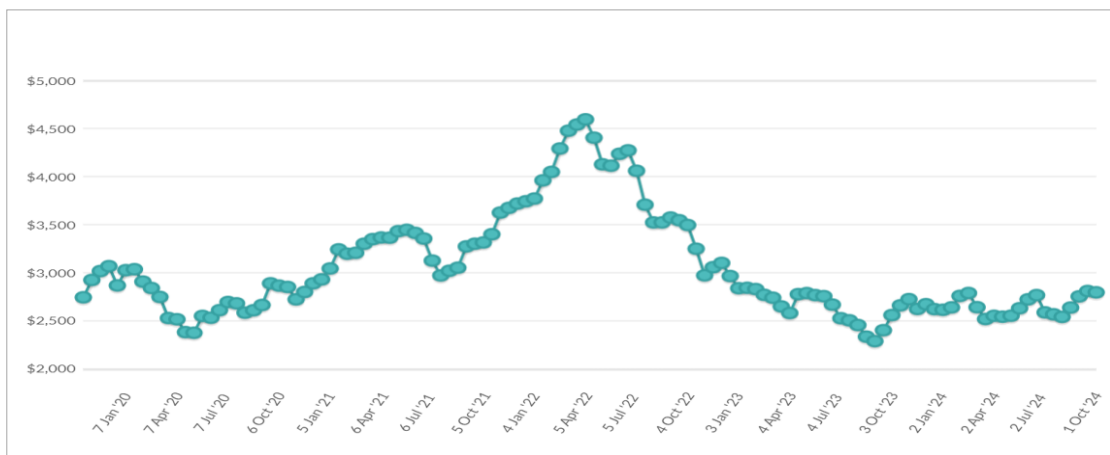
**Gráfico 3. Precio Real implícito - COP \$/Lt**



Fuente: USP MADR, Reporte agentes compradores de leche cruda

Respecto del comportamiento del precio implícito, es necesario mencionar que dicho precio al ser regulado por la Resolución 017 de 2012 no sigue la tendencia de los precios internacionales. De hecho, al comparar dicho precio se observa que los precios internacionales durante el mismo periodo han mantenido una tendencia a la baja mientras que el precio interno se ha incrementado hasta en un 50%.

**Gráfico 4. Precio Internacional leche descremada - US\$/Tn**  
**Precio Internacional LEP Descremada - US\$/Tn**



Fuente: Global Dairy Trade



En conclusión, se evidencia que no existe un daño importante sobre los principales indicadores económicos y financieros de la rama de producción nacional por causa de las importaciones objeto de investigación, ya que como se ha demostrado ampliamente dichas importaciones no representan más del 5% de Consumo Nacional Aparente. Es necesario entonces, que a la luz del principio de no atribución consagrado en el Artículo 15.5 del Acuerdo SMC y el artículo 2.2.3.9.4.1. del Decreto 653 de 2022, separar y distinguir los efectos atribuibles a las importaciones subvencionadas de otros factores que podrían estar incidiendo en el desempeño de la rama de producción nacional.

Por último, respetuosamente se solicita a este despacho que proceda a corregir el cálculo de los ingresos por ventas y del precio, en estricto cumplimiento de las normas vigentes. Lo anterior, dado que mantener los valores incorrectos genera una distorsión en los análisis presentados, lo cual podría afectar la validez y objetividad de las conclusiones derivadas de dichos análisis.

#### **4. Sobre la ausencia de Relación Causal. Las importaciones investigadas no son las causantes del daño evidenciado en la rama de producción nacional**

##### **4.1. El sector lácteo enfrenta serios problemas estructurales que no están relacionados con las importaciones investigadas**

Como se ha señalado a lo largo de la investigación, la cadena láctea en Colombia enfrenta una serie de problemas estructurales que dificultan su desarrollo y competitividad tanto en el mercado nacional como internacional, nada tienen que ver con el comportamiento de las importaciones investigadas. Estos problemas abarcan desde deficiencias en la infraestructura y falta de innovación tecnológica, hasta desafíos en la sanidad, inocuidad y la baja integración internacional.

Además, la informalidad en los canales de comercialización y los obstáculos en la asociatividad empresarial agravan aún más la situación. La necesidad de resolver estos problemas es urgente para fortalecer la cadena, mejorar su eficiencia y aprovechar el potencial de crecimiento del sector.

La Resolución 160 de 2022, que adopta el Plan de Ordenamiento Productivo para la cadena láctea bovina en Colombia, constituye un esfuerzo clave para abordar las diversas problemáticas que enfrenta el sector. El plan tiene como objetivo principal superar las limitaciones en la producción de leche y enfrentar desafíos relacionados con la infraestructura vial, las prácticas ambientales, la innovación y la integración



internacional, entre otros problemas estructurales. No obstante, un análisis detallado de estos problemas revela desafíos significativos que requieren atención urgente.

En materia de sanidad e inocuidad, aunque Colombia ha implementado políticas y reglamentos técnicos, persisten riesgos elevados en la salud de los bovinos y deficiencias en la inocuidad de los productos lácteos. Estas vulnerabilidades no solo amenazan la calidad de la leche y sus derivados, sino que también limitan su competitividad en los mercados internacionales.

Otro desafío crítico radica en la baja innovación. La insuficiencia en la investigación, innovación y transferencia de tecnología en el sector lácteo impide el desarrollo de prácticas modernas y eficientes. Esta debilidad, junto con las brechas de productividad en los eslabones primario y procesador, agrava la competitividad del sector. Prueba de ello es que la productividad por área y por animal en Colombia es considerablemente inferior a la de otros países con sistemas de producción basados en pasturas, mientras que en el procesamiento de leche se observan bajos niveles tecnológicos y escalas limitadas lo que ha generado una gran brecha en productividad, medida en los litros de leche procesados por trabajador al día derivada principalmente de una baja escala de producción y un bajo nivel tecnológico que afectan al eslabón procesador de leche.

En cuanto al consumo interno, el panorama es igualmente preocupante. El consumo per cápita de leche en Colombia (140-145 litros al año) está por debajo de las recomendaciones internacionales, que sugieren un mínimo de 170 litros anuales. Esta situación representa un obstáculo para el crecimiento del mercado interno.

La informalidad constituye otro problema estructural en la cadena láctea. Los volúmenes significativos de leche comercializados a través de canales informales, el incumplimiento en el pago de salarios y aportes legales, y la baja cobertura de seguridad social de los trabajadores del sector son factores que perpetúan la precariedad del sistema. Además, las dificultades relacionadas con el uso de la tierra, como la concentración improductiva y la informalidad en la tenencia, limitan el desarrollo ordenado de la actividad lechera.

Así mismo, la falta de incentivos para la inversión y las dificultades para la asociatividad y el encadenamiento productivo en los diferentes eslabones de la cadena obstaculizan la formalización empresarial y la mejora de la competitividad del sector. Estas limitaciones impactan directamente en la rentabilidad y en los ingresos de los actores vinculados a la cadena lo que al igual conduce a que persista la informalidad en la cadena.

En el ámbito de la gestión climática y ambiental, la baja adopción de prácticas para mitigar el impacto del cambio climático, así como la gestión inadecuada de recursos



como el agua y el suelo, representan retos urgentes. Estas falencias afectan tanto la sostenibilidad del sector como su capacidad de adaptación ante la variabilidad climática.

Por otro lado, la institucionalidad muestra deficiencias significativas en la gestión de información estadística, evidenciando problemas de calidad, asimetría y dispersión de las fuentes. Esto dificulta la toma de decisiones informadas y limita el diseño de políticas públicas efectivas.

En conclusión, a **diferencia de lo señalado por la Autoridad en su Informe Técnico Preliminar, las importaciones provenientes de los Estados Unidos no son la causa de los problemas que enfrenta el sector lácteo en Colombia, más aún si se tiene presente que dichas importaciones no representan más del 5% del Consumo Nacional Aparente.**

**Las problemáticas arriba mencionadas del sector lácteo en Colombia están relacionadas con factores estructurales y de la competitividad. Estas son de orden estructural y han impedido que el sector se consolide como una industria eficiente y sostenible a lo largo del tiempo.** En ese sentido, durante el desarrollo de la investigación no se evidenciaron elementos probatorios suficientes y necesarios para que la Autoridad pueda demostrar el nexo causal entre el presunto daño al sector lácteo y las importaciones de leche en polvo provenientes de los Estados Unidos.

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a la Autoridad Investigadora que no se impongan de manera definitiva los derechos compensatorios impuestos mediante la Resolución 271 del 16 de septiembre de 2024, a las importaciones de leche en polvo originarias de los Estados Unidos o en su defecto que se excluyan las importaciones de leche en polvo descremada.

**4.2. No es cierto que las importaciones investigadas podrían estar generando un obstáculo para el desarrollo de la industria pulverizadora y la producción de leche en polvo descremada**

En el Informe Técnico Preliminar, se plantea el argumento de que las importaciones investigadas de leche en polvo presuntamente subvencionadas podrían generar un impacto negativo en la producción de leche en polvo descremada y en el consumo de leche líquida en Colombia. Este impacto se analiza en tres niveles, uno de los cuales, desarrollado en el punto 7.2.5.2.3, sostiene que las importaciones investigadas podrían estar obstaculizando el desarrollo de la industria pulverizadora en el país:

*“En este aparte se presentarán los elementos de prueba que permitirían acreditar que las importaciones investigadas podrían estar impidiendo el desarrollo de la industria nacional de pulverizadoras de leche. Esta*





circunstancia, en consecuencia, reduciría la demanda que esos agentes podrían dirigir hacia los productores de leche cruda. De esta manera, las importaciones estarían generando una afectación a la rama de producción nacional porque estarían impidiendo que comercializaran su producto hacia un agente industrial que estaría en capacidad de incrementar su producción y, por lo tanto, su demanda de la leche cruda (...)

“(...) En quinto lugar, se hace necesario analizar cuál sería la razón por la cual la industria pulverizadora colombiana se estaría dedicando fundamentalmente a la producción de leche entera y no estaría intentando atender la demanda de la industria que requiere leche en polvo descremada. Esta es una pregunta relevante porque, al menos con la información reportada por las pulverizadoras que respondieron cuestionarios, pareciera que esos agentes tienen la capacidad instalada para abastecer el mercado nacional, ya que actualmente solo están utilizando el 37% de su capacidad. La explicación de esa circunstancia podría corresponder a que no están en la capacidad de producir leche en polvo descremada en las condiciones de precio a las que puede ofrecerse el producto subvencionado que se importa desde Estados Unidos.

(...) La conclusión anterior evidenciaría una circunstancia relevante para este caso. Si las pulverizadoras colombianas no pueden utilizar en mayor medida su capacidad de producción, entonces estarían comprando menos leche a la rama de producción nacional en comparación con lo que adquirirían si pudieran atender la demanda de leche en polvo descremada. Esto sería así porque la industria nacional podría incrementar significativamente la demanda de leche en polvo descremada producida en Colombia si los precios fueran más competitivos en comparación con los precios subvencionados de las importaciones originarias de Estados Unidos. Esta mayor demanda de leche en polvo descremada, a su vez, tendría un efecto positivo directo en la recolección de leche líquida en los acopios formales. Si los precios de la leche en polvo descremada nacional se ajustaran para ser más competitivos, las industrias procesadoras nacionales preferirían adquirir esta leche en lugar de importar productos más baratos. Este cambio en la dinámica de compra elevaría la demanda de leche líquida en los acopios formales, que son las instalaciones autorizadas y reguladas donde los productores venden su leche. (...)”  
(Subrayado fuera de texto)

En primer lugar, es necesario señalar que dicho argumento carece de todo fundamento cuando se evidencian las recientes inversiones realizadas en el sector pulverizador. Tal es el caso de la inversión realizada por Alpina que inició operaciones en su planta pulverizadora de leche en Sopó, Cundinamarca, la cual tiene una capacidad diaria de procesamiento de 120.000 litros de leche. Esta planta no solo permite almacenar excedentes en épocas de abundancia para suplir necesidades en



periodos de escasez, sino que también busca fortalecer la productividad de aproximadamente 3.000 ganaderos colombianos y explorar nuevos modelos de negocio<sup>3</sup>.

Adicionalmente, la empresa Cosmolac inauguró una de las pulverizadoras de leche más modernas del país. Esta planta, con una capacidad de procesamiento de 240.000 litros diarios y espacio para una segunda instalación de características similares, apuesta por fortalecer el mercado nacional y fomentar la exportación de productos colombianos<sup>4</sup>.

Por su parte, la Agencia de Desarrollo Rural mediante una noticia publicada el 18 de enero de 2020, resaltó la inversión de 11.780 millones de pesos destinada al proyecto de la construcción de una planta pulverizadora de leche y al desarrollo de un campo enfocado en el emprendimiento. En este contexto, la entidad participaría con una cofinanciación por más de 3.310 millones de pesos para dicho proyecto productivo ubicado en el norte de Antioquia. Dicho proyecto tiene como objetivo beneficiar a más de 1.776 personas de la región<sup>5</sup>.

Lo anterior, evidencia que el argumento planteado por la Autoridad en su Informe Técnico Preliminar respecto al obstáculo que las importaciones presuntamente subvencionadas han representado para el desarrollo de la industria pulverizadora en Colombia carece de fundamento. Por el contrario, las inversiones realizadas por empresas como Alpina y Cosmolac, así como las iniciativas de la Agencia de Desarrollo Rural, evidencian un crecimiento continuo en este sector durante el período de investigación.

En segundo lugar, respecto al argumento de la Autoridad de que la industria pulverizadora local está utilizando de manera limitada su capacidad instalada al enfocarse únicamente en la producción de leche entera en polvo y no en leche descremada, presuntamente debido a los precios subvencionados de las importaciones investigadas, es importante destacar que esta afirmación carece de evidencia suficiente. En realidad, la producción de leche en polvo descremada está más vinculada a factores tales como la ausencia de un uso rentable para la grasa resultante del descremado.

En efecto, la producción de leche en polvo descremada está estrechamente relacionada **con la capacidad de aprovechar y comercializar la grasa resultante del**

---

<sup>3</sup> La República "Alpina activó nueva planta en Sopó que permitirá pulverizar 120.000 litros de leche por día". Noviembre 24 de 2022.

<sup>4</sup> Publicación CONtextoganadero "Cosmolac tendrá la pulverizadora de leche más moderna del país". Abril 16 de 2024.

<sup>5</sup> "ADR impulsa la pulverización láctea en el norte de Antioquia, enero 18 de 2020. [ADR impulsa la pulverización láctea en el norte de Antioquia – Agencia de Desarrollo Rural](#)



**proceso de descremado.** En industrias lácteas con un alto nivel de desarrollo, esta **grasa se destina principalmente a la producción de mantequilla**, un producto con alta demanda tanto en mercados internos como internacionales. Sin embargo, en el caso de Colombia, **el consumo de mantequilla es relativamente bajo** debido a la preferencia histórica por alternativas más económicas como la margarina y los aceites vegetales. **Esto disminuye la viabilidad económica de producir mantequilla a gran escala, lo que a su vez afecta la posibilidad de producir leche descremada en polvo, ya que los productores no encuentran para la grasa encuentra un mercado rentable.**

El descremado implica costos adicionales y si no hay un mercado claro y rentable para la grasa, las empresas no encuentran incentivos económicos para asumir estos costos. De hecho, como se ha mencionado reiteradamente a lo largo de la investigación, en el mercado colombiano existe una oferta limitada de este insumo clave para la industria de alimentos, tal y como se verá en la sección a continuación.

Adicionalmente, es pertinente señalar que, en la declaración de terceros rendida por la empresa Cooperativa Lechera de Antioquia - Colanta el pasado 11 de diciembre, la cual es uno de los principales, si no el más importante, productor de leche en polvo en el país, **se indicó que el 90% de su producción corresponde a leche en polvo entera, mientras que el 10% restante corresponde a leche en polvo descremada.**

**Lo anterior guarda relación con la baja disponibilidad de leche descremada en el mercado colombiano, así como con el comportamiento de las importaciones provenientes de los Estados Unidos, en las que más del 95% en promedio, corresponden a leche en polvo descremada. Producto que, como ya se ha demostrado, no es similar a la leche líquida producida por los ganaderos.**

*4.2.1. En Colombia hay una oferta limitada de leche en polvo descremada que no cubre las necesidades de la industria de alimentos*

Como se ha señalado a lo largo de la investigación, la disponibilidad de leche en polvo descremada en Colombia es limitada, principalmente debido a factores que influyen su producción y comercialización. En efecto, para la elaboración de leche descremada, es fundamental considerar el uso y/o destino que se dará a las grasas resultantes del proceso de descremado de la leche.

A nivel mundial, la producción de mantequilla y leche en polvo descremada está altamente relacionada, ya que ambos productos dependen de la utilización de los componentes de la leche cruda, principalmente la grasa y los sólidos no grasos. En el proceso de separación de la leche cruda, se obtiene crema que es rica en grasa, y leche descremada, que concentra los sólidos no grasos. La crema se destina a la fabricación de mantequilla, mientras que la leche descremada, tras pasar por un



proceso de deshidratación, se convierte en leche en polvo descremada. Este sistema de producción permite maximizar el aprovechamiento de los recursos lácteos y adapta la oferta a las necesidades del mercado.

En países como Estados Unidos, la relación entre ambos productos está influenciada por las variaciones entre la oferta y la demanda. Durante periodos de alta producción de leche, como en las estaciones de mayor producción (primavera-verano), cuando la oferta excede la demanda de productos frescos, los productores desvían el exceso de leche hacia la producción de mantequilla y leche en polvo descremada. Esta conversión de productos perecederos en bienes con mayor vida útil contribuye a estabilizar el mercado global, garantizando la disponibilidad continua de estos productos durante todo el año.

En épocas de menor producción de leche (otoño-invierno), las plantas tienden a reducir su enfoque en productos de almacenamiento y priorizan productos frescos y de mayor rotación. Esta sincronización es importante para equilibrar la oferta y la demanda, tanto en los mercados domésticos como en los de exportación. La demanda de mantequilla en Estados Unidos suele ser más alta durante las temporadas festivas (como acción de gracias y navidad), lo que puede aumentar la producción de crema, generando un aumento paralelo en la disponibilidad de leche descremada.

La relación entre la producción de mantequilla y leche en polvo descremada no es exclusiva de Estados Unidos, sino que se observa en la mayoría de las naciones con industrias lácteas desarrolladas. Por ejemplo, en la Unión Europea la producción de mantequilla está más orientada hacia el mercado interno, especialmente en países como Francia y Alemania, donde el consumo de mantequilla fresca es culturalmente importante. Sin embargo, la leche en polvo descremada producida principalmente en Europa del Este, resulta clave en el comercio intracomunitario.

Por su parte, Nueva Zelandia también es uno de los principales productores en el mundo de mantequilla y leche en polvo descremada, sin embargo, su producción láctea está más orientada a atender los mercados internacionales.

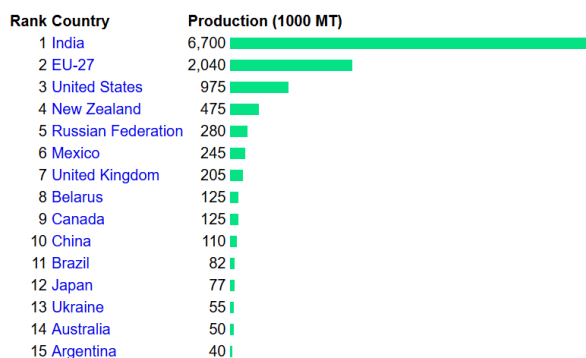
Es importante señalar que, en el caso de Colombia, productos como los aceites vegetales y la margarina han sido históricamente más populares. La margarina que generalmente es más económica y de una mayor durabilidad, ha sido el ingrediente preferido en muchas preparaciones domésticas e industriales.

Por su parte, la mantequilla es un producto más costoso que otras grasas alternativas como la margarina o el aceite vegetal, lo que limita su consumo. **Además, Colombia no tiene una producción significativa de mantequilla en comparación con otros países productores como Europa, Estados Unidos y Nueva Zelanda, que se ubican**

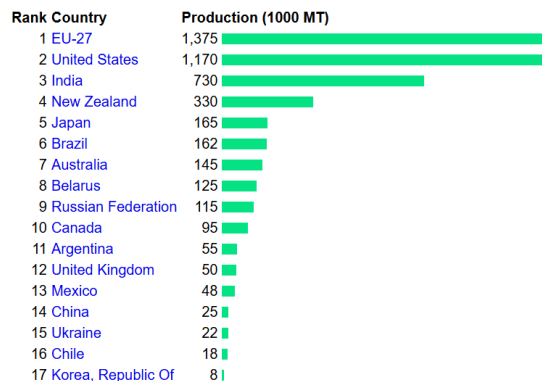


**en los puestos dos, tres y cuatro en el ranking mundial de productores, tan sólo superados por India<sup>6</sup>. Países que además conforman el top 4 de los países productores de leche en polvo descremada, tal y como se observa a continuación:**

Dairy, Butter Production by Country in 1000 MT



Dairy, Milk, Nonfat Dry Production by Country in 1000 MT



Fuente: Indexmundi

En conclusión, en Colombia los aceites vegetales y la margarina han predominado históricamente, consolidándose como las opciones preferidas tanto en el ámbito doméstico como en el industrial, esto contrasta con el limitado consumo y la baja producción de mantequilla en el país. Esta realidad dificulta el desarrollo de una producción significativa de mantequilla que permita generar a su vez leche en polvo descremada en los volúmenes y escala necesarias para satisfacer la demanda de la industria de alimentos.

Así mismo, como se evidenció en las vistas realizadas el pasado 13 y 14 de noviembre a las plantas de producción de Colombina S.A y de la Compañía Nacional de Chocolates S.A.S, este insumo resulta fundamental para la producción de chocolates, confites, postres de leche, entre otros productos.

En virtud de lo expuesto, resulta improcedente el argumento presentado por la Autoridad en el sentido de que la producción de leche en polvo descremada en el país no se realiza debido a la entrada de las importaciones investigadas a precios presuntamente subvencionados. Este razonamiento carece evidencia probatoria suficiente, ya que no se han acreditado vínculos directos entre dichas importaciones y la limitada utilización de la capacidad instalada para la producción de este tipo de leche en el mercado local. Así mismo, no se ha demostrado de manera clara que este fenómeno tenga un impacto significativo en el consumo de leche líquida.

<sup>6</sup> <https://www.indexmundi.com/agriculture/?commodity=butter&graph=production>



Por lo anterior, solicitamos a la Autoridad Investigadora que no se impongan de manera definitiva los derechos compensatorios impuestos mediante la Resolución 271 del 16 de septiembre de 2024, a las importaciones de leche en polvo originarias de los Estados Unidos o se excluyan las importaciones de leche en polvo descremada de su aplicación.

## **5. Otras causas que explican el supuesto daño evidenciado en la Rama de Producción Nacional**

Como se observa en el **Informe de Gasto de los Hogares – Leche y sus Derivados, elaborado por Asoleche y RADAR<sup>7</sup>, la disminución en el gasto real de los hogares en productos lácteos y sus derivados es un fenómeno que refleja un conjunto de factores económicos, sociales y normativos, que nada tienen que ver con el comportamiento de las importaciones investigadas.**

La alta inflación ha disminuido significativamente el poder adquisitivo de los consumidores, reduciendo su capacidad para adquirir estos productos esenciales. Este escenario ha llevado a una contracción en las compras de leche y sus derivados, exacerbada por el incremento en los precios de la leche frente a alternativas más económicas de proteínas animales, como carne y huevos. Este cambio en los hábitos de consumo responde a la necesidad de los hogares de priorizar productos más accesibles en términos de precio.

Paralelamente, las tendencias nutricionales emergentes también han jugado un papel determinante, algunas corrientes cuestionan los beneficios de los lácteos, y en algunos casos, promueven su reducción por motivos de salud, lo que ha comenzado a influir en la percepción y comportamiento del consumidor. Además, la implementación de impuestos saludables dirigidos a ciertos productos lácteos podría agravar aún más esta situación, ya que los incrementos en costos suelen trasladarse, en parte, al consumidor final, encareciendo aún más estos productos.

En este contexto, la industria láctea colombiana enfrenta un panorama desafiante, marcado por presiones económicas, cambios en las preferencias de los consumidores y nuevas regulaciones.

Lo anterior se confirma, según la información presentada en la Declaración de terceros realizada el pasado 12 de diciembre por la Presidencia Ejecutiva de Asoleche, en la que se afirmó que el consumo de leche líquida y derivados lácteos en Colombia ha registrado una disminución significativa en los últimos tres años. Los datos

---

<sup>7</sup> Informe del Gasto de los Hogares. Leche y sus Derivados Sep. 2023. ASOLECHE- RADAR. Expediente: SV-249-02-2, Tomo 8 Pag. 143-203.



proporcionados indican que en 2022 el consumo de leche líquida cayó un 9% en comparación con el año anterior, mientras que en 2023 la caída fue del 6%.

Así mismo, destacó que la reducción en las compras de leche cruda por parte de la industria es un reflejo directo de la menor demanda en el mercado, ya que se han registrado menores ventas de productos lácteos procesados lo que impacta a toda la cadena productiva. Adicionalmente, expresó que el menor consumo de leche y derivados lácteos se debe a un aumento en las preferencias por bebidas vegetales como alternativa a los productos lácteos, impulsado en parte por tendencias globales y recomendaciones de algunos profesionales de la salud.

Los consumidores están reduciendo la frecuencia y el volumen de las compras de productos lácteos. Esto se traduce en menores volúmenes adquiridos de leche líquida y otros derivados como yogures, quesos y mantequillas y en una migración del gasto hacia otras fuentes de proteínas percibidas como más saludables, como los huevos y las legumbres (frijoles, lentejas).

Reiteró además, que según los estudios realizados por la firma consultora Radar, se identificó la inflación como un factor central que afecta la capacidad de compra de los hogares colombianos. Esta situación ha llevado a una reasignación del presupuesto familiar, priorizando gastos fijos e ineludibles como educación, arriendos y servicios públicos, sobre categorías de alimentos no esenciales como los productos lácteos.

Esta disminución en el consumo afecta a toda la cadena productiva, desde los productores primarios (ganaderos) hasta los comercializadores y procesadores. Según Asoleche, la industria procesadora se ha visto particularmente impactada por la reducción en la demanda, lo que limita las oportunidades de crecimiento y desarrollo sostenible del sector.

En virtud de lo anteriormente expuesto, considerando que el supuesto daño causado a la rama de producción nacional está explicada por factores distintos al comportamiento de las importaciones investigadas, solicitamos a este despacho que no se impongan derechos compensatorios definitivos a las importaciones de la leche en polvo originarias de los Estados Unidos, o en su defecto se excluyan de los mismos, a las importaciones de leche en polvo descremada.

## **6. Solicitud**

En virtud de los argumentos expuestos a lo largo del presente memorial de alegatos de conclusión, solicitamos respetuosamente a la Autoridad Investigadora que se abstenga de imponer de manera definitiva los derechos compensatorios establecidos en la Resolución 271 del 16 de septiembre de 2024, a las importaciones de leche en





polvo originarias de los Estados Unidos, o, en su defecto, que se excluyan específicamente las importaciones de leche en polvo descremada de la aplicación de dichos derechos.

## **7. Notificaciones**

En nuestra calidad de apoderados recibiremos notificaciones a través de los siguientes correos: [mibarra@araujoibarra.com](mailto:mibarra@araujoibarra.com), [scano@araujoibarra.com](mailto:scano@araujoibarra.com) y [osalamanca@araujoibarra.com](mailto:osalamanca@araujoibarra.com).

Cordialmente,

**SAMUEL CANO**

Apoderado Especial

C.C. 1.020.754.335

T.P 312.340 del C.S. de la J.