

ENVÍO DOCUMENTO HECHOS ESENCIALES (VERSIÓN PÚBLICA)- SUBVENCIONES LECHE EN POLVO ORIGINARIA DE ESTADOS UNIDOS

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

Fecha Mié 8/01/2025 12:47 PM

Para Francisco Melo Rodríguez <fmelo@mincit.gov.co>; Arantxa Andrea Iguaran Fajardo - Cont <aiguaran@mincit.gov.co>; Rafael Augusto Ordoñez Rojas -Cont <rordonez@mincit.gov.co>; Mariam Ibeth Guerra de Luque - Cont <mguerra@mincit.gov.co>; Yesid Calderón Castellanos -Cont <ycalderon@mincit.gov.co>; Libia Patricia Higuera Rodriguez <lhiguera@mincit.gov.co>



■ 1 archivo adjunto (2 MB)

Informe Técnico Hechos Esenciales Leche en Polvo Estados Unidos_publico.pdf;

Estimados(as) Señores(as):

De manera atenta, conforme con lo establecido en el artículo 2.2.3.9.6.17 del Decreto 653 de 2022, se remite el documento que contiene los Hechos Esenciales dentro de la investigación por subvenciones a las importaciones de leche en polvo originarias de los Estados Unidos de América, para que dentro de un término de diez (10) días hábiles, es decir, hasta el próximo 22 de enero de 2025, remitan sus comentarios al respecto, a los correos electrónicos fmelo@mincit.gov.co, ccamacho@mincit.gov.co, aiguaran@mincit.gov.co e info@mincit.gov.co.

Cordialmente:



Comercio, Industria y Turismo



Director de Comercio
Exterior (E)

**Carlos Andrés Camacho
Nieto**

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

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



Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Dirección de Comercio Exterior

Subdirección de Prácticas Comerciales

DOCUMENTO DE HECHOS ESENCIALES VERSIÓN PÚBLICA

Investigación por 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 originarias de los Estados Unidos de América.

Expediente: SV-249-02-2

Bogotá D.C., enero de 2025

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I	4
1. Síntesis de la apertura de la investigación y de la determinación preliminar	4
2. Prórrogas práctica de pruebas, alegatos y envío de hechos esenciales	5
3. Audiencia pública entre intervinientes	6
4. Resumen de los argumentos presentados en la audiencia pública entre intervinientes	6
5. Decreto y práctica de pruebas	14
6. Alegatos de conclusión	15
7. Descripción del producto objeto de la investigación	35
8. Rama de producción y representatividad	35
9. Similitud	36
CAPÍTULO II.	54
EVALUACIÓN TÉCNICA PARA ADOPTAR UNA DETERMINACIÓN FINAL	54
1. Naturaleza y requisitos de la determinación final	iError! Marcador no definido.
2. Condiciones para imponer derechos compensatorios definitivos	54
3. Existencia y cuantía de las subvenciones	54
3.1. Existencia de los programas de apoyo que constituirían subvenciones	55
3.2. Identificación de los programas relevantes para esta actuación	55
3.3. Análisis de los programas: carácter de subvenciones y cuantía	56
3.3.1. Elementos que constituyen una subvención recurrible	56
3.3.2.1. Programas Federales	59
3.3.2.2. Programas Estatales	67
3.3.2.3. Total subsidios Federales y Estatales	70
4. Análisis de la existencia de un daño a la rama de producción nacional	79
4.1. Condiciones que permiten concluir que existe un daño a la rama de producción nacional	79
4.2. Evidencias que concluyen la existencia de daño importante en la rama de producción nacional	80
4.2.1. Metodología empleada en el análisis	80
4.2.2. Comportamiento de las importaciones	81
4.2.3. Efectos de las importaciones investigadas sobre la rama de producción nacional: subvaloración de los precios	85
4.2.4. Existencia de daño en los indicadores económicos y financieros de la rama de producción nacional	87
5. Análisis de la relación de causalidad entre el daño y las importaciones investigadas	103
5.1. Elementos que determinan la configuración de la relación de causalidad: no es necesario que las importaciones sean la única ni la principal causa del daño	103
5.2. Otros factores que estarían contribuyendo a la causación del daño a la rama de producción nacional	105
5.3. Contribución causal de las importaciones investigadas	108



Comercio,
Industria y Turismo

INTRODUCCIÓN

El presente documento contiene los análisis efectuados por la Subdirección de Prácticas Comerciales de la Dirección de Comercio Exterior, para la determinación final de la investigación por subvenciones en las importaciones de leche en polvo clasificadas en 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 originarias de los Estados Unidos de América.

PÚBLICA

CAPÍTULO I

1. Síntesis de la apertura de la investigación y de la determinación preliminar

Mediante la Resolución No. 192 del 3 de julio de 2024, publicada en el Diario Oficial 52.807 del 4 de julio de 2024, la Dirección de Comercio Exterior ordenó el inicio de una investigación de oficio 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 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, originarias de los Estados Unidos de América (en adelante, Estados Unidos).

En resumen, la apertura de investigación se sustentó en elementos de prueba que constituyeron indicios suficientes para soportar las siguientes consideraciones preliminares:

- La existencia de subvenciones para la producción de leche líquida de Estados Unidos. Esas subvenciones se habrían otorgado mediante 7 programas federales y 8 programas estatales que, en conjunto, representaron un apoyo de USD 1.954.283.417. Sobre esa base se calculó una subvención de USD 0,018 por litro que, trasladada a las importaciones que llegaron a Colombia, representaron una subvención de USD 0,22 por kilogramo a la leche en polvo clasificada bajo las subpartidas 0402.10.90.00 y 0402.29.99.00, y una de USD 0,157 por kilogramo a la leche en polvo clasificada por la subpartida 0402.21.19.00.
- La existencia de un daño a la rama de producción nacional de leche cruda. Este daño se habría encontrado acreditado por varios elementos. En primer lugar, un incremento significativo de las importaciones de leche en polvo originaria de Estados Unidos, que entre 2022 y 2023 habrían crecido en 8,09%. En segundo lugar, una subvaloración relevante de los precios de la leche cruda nacional frente a la leche en polvo de Estados Unidos. Para el periodo 2023 esa subvaloración habría alcanzado un 7%. Por último, se habrían encontrado indicios de daños en las variables económicas de (i) volumen de producción, (ii) importaciones investigadas respecto al volumen de producción e (iii) importaciones investigadas respecto al Consumo Nacional Aparente.
- Un nexo causal entre las importaciones originarias de Estados Unidos y el daño generado a la rama de la producción nacional. Este elemento se estableció

teniendo en cuenta la correlación entre las subvenciones establecidas y la situación de la rama de la producción nacional.

Así mismo, mediante la Resolución No. 271 del 16 de septiembre de 2024, publicada en el Diario Oficial 52.882 del 17 de septiembre de 2024, la Dirección de Comercio Exterior, resolvió continuar con la investigación administrativa iniciada con la Resolución No. 192 de 2024 e imponer derechos compensatorios provisionales por un término de 4 meses, consistentes en un gravamen ad valorem de 4,86% adicional al arancel aplicable a las importaciones de leche en polvo 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, originarias de Estados Unidos.

La imposición de derechos compensatorios provisionales se sustentó en que se encontraron elementos de prueba suficientes que permiten concluir preliminarmente las siguientes condiciones: i) la existencia de subvenciones en las importaciones del producto investigado, ii) el daño a la rama de producción nacional de leche cruda, y iii) la relación causal entre esas importaciones originarias de los Estados Unidos y el daño experimentado por la rama de producción nacional. Por lo que, conforme con lo señalado en el Artículo 2.2.3.9.7.2. del Decreto 653 de 2022, con el fin de impedir que se causara daño durante el plazo de la investigación, se calculó una medida provisional, con base en el margen de la cuantía de la subvención.

Lo anterior, teniendo en cuenta la naturaleza preliminar de la decisión y lo dispuesto en los artículos 2.2.3.9.1.1. y 2.2.3.9.6.16 del Decreto 653 de 2022, según la cual la Autoridad debe sustentar su decisión en el material probatorio que pudo recaudar hasta esa etapa de la actuación administrativa para presumir la existencia de las subvenciones, daño o la amenaza o el retraso y la relación de causalidad entre los dos anteriores elementos, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 12.12 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC.

Señalado así el marco normativo dentro del cual se ha desarrollado la actuación administrativa para la adopción de la determinación preliminar, es importante señalar que la apertura de la investigación adoptada mediante la Resolución No. 192 de 2024, tuvo en cuenta todos y cada uno de los elementos y requisitos requeridos tanto por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC (en adelante Acuerdo SMC de la OMC), como por el Decreto 653 de 2022.

2. Prórrogas práctica de pruebas, alegatos y envío de hechos esenciales

Mediante la Resolución No. 301 del 17 de octubre de 2024, publicada en el Diario Oficial 52.912 del 17 de octubre de 2024, la Dirección de Comercio Exterior,

ordenó extender hasta el 18 de noviembre de 2024 los términos para práctica de pruebas dentro de la investigación de carácter administrativo iniciada mediante la Resolución No. 192 de 2024. Así mismo, extender hasta el 2 de diciembre de 2024 el término para presentar alegatos y finalmente, hasta el 31 de diciembre de 2024 el término con que cuenta la Autoridad Investigadora para el envío de Hechos Esenciales a las partes interesadas intervinientes en la presente investigación.

Mediante la Resolución No. 341 del 19 de noviembre de 2024, publicada en el Diario Oficial 52.945 del 19 de noviembre de 2024, la Dirección de Comercio Exterior, ordenó extender hasta el 30 de enero de 2025 los términos para práctica de pruebas dentro de la investigación, y determinó que el término para presentar alegatos empezaría a correr a partir del 1 de febrero de 2025 o desde el momento en que se comunicara a las partes el acto administrativo mediante el cual se declare cerrada la etapa probatoria. Adicionalmente, se estableció que el término con que cuenta la Autoridad Investigadora para el envío de Hechos Esenciales a las partes interesadas intervinientes iniciaría una vez se venciera el término para presentar alegatos.

3. Audiencia pública entre intervinientes

La Autoridad Investigadora, de oficio, convocó la celebración de la audiencia pública entre intervinientes de que tratan los artículos 2.2.3.9.6.14. del Decreto 653 de 2022 y 12.2 del Acuerdo SMC de la OMC.

La mencionada audiencia pública entre intervinientes se realizó el día 3 de octubre de 2024 a partir de las 8:00 a.m. hasta la 1:00 p.m., de manera virtual a través de la plataforma Microsoft Teams.

En la audiencia pública entre intervinientes asistieron y participaron las partes que manifestaron interés en la investigación.

4. Resumen de los argumentos presentados en la audiencia pública entre intervinientes

A continuación, se presenta una síntesis de los argumentos allegados por las diferentes partes interesadas intervinientes en la investigación.

4.1 FEDERACION COLOMBIANA DE GANADEROS – FEDEGAN

FEDEGAN, por medio de correo electrónico del 4 de octubre de 2024, atendiendo lo dispuesto en el artículo 2.2.3.9.6.14 del Decreto 653 de 2022, aportó el escrito con los argumentos presentados en el curso de la audiencia pública entre intervinientes, en su versión pública.

Dentro de las observaciones presentadas, resalta que "(...) se acoge satisfactoriamente la imposición de la medida compensatoria a la LEP originaria de los Estados Unidos., en tanto es el resultado de un proceso de investigación riguroso, técnico y, sobre todo, conforme lo dispone el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial del Comercio. (...), e indica que existe evidencia estadística, fáctica y probatoria que sustenta la adopción de una medida compensatoria definitiva para las importaciones de leche en polvo proveniente de los Estados Unidos. Lo anterior, teniendo en cuenta los siguientes argumentos:

- (i) *"(...) el pronunciamiento de la Federación es el levantamiento de la voz, al unísono, de 10 gremios de alcance nacional, y 114 asociaciones y comités ganaderos de alcance regional, que, junto con los representantes de la rama de producción presentes, se recoge la voz de la totalidad de la producción lechera del país, incluido el segmento del cooperativismo."*
- (ii) *"(...) está más que demostrado, a partir de fuentes oficiales, el impacto negativo y el daño sobre la rama de producción nacional, causado por la rápida e indiscriminada desgravación pactada para la leche en polvo, en donde, de inició, se redujo el arancel del 98% al 30,8% con la mera entrada en vigencia del Tratado, y apenas en 11 años, ya la protección en frontera es de tan solo el 4.4% y en tres meses será apenas del 2,2%, motivo más que suficiente e incentivo para el rápido crecimiento de las importaciones de LEP desde EE.UU. a Colombia.."*
- (iii) *"Se evidencia el daño en el estancamiento desde el 2014 del acopio formal, habiendo sido este de 3.291 millones de litros, y para 2023, fue de 3.327, a pesar del mantenimiento y leve crecimiento en la producción total. (...) Daño, que se refleja igualmente en los precios pagados al productor, que, de conformidad con la información de la Unidad de Seguimiento de Precios de la Leche del MADR, el precio promedio pagado al productor por litro de leche, para agosto fue de tal solo 1.906 pesos por litro. (...) Daño, que se derivó del incremento en las importaciones de leche en polvo desde los EE.UU., que para 2023 fueron de alrededor de 28 mil toneladas provenientes de los EE.UU."*
- (iv) *"Resulta difícil de entender que se pretenda desconocer la total similitud entre la leche en polvo con la leche líquida, en tanto, su diferencia radica en su estado físico, siendo la presencia o ausencia de agua el elemento que modifica su estado físico de polvo a líquido y viceversa, sin que su presencia o ausencia (del agua) altere sus condiciones cualitativas, nutricionales y fisicoquímicas."*
(...)

(...) de manera clara, directa y sin la posibilidad de interpretaciones diferentes, ya se ha demostrado la similaridad entre la leche en polvo proveniente de los Estados Unidos con la leche líquida colombiana, siendo sus componentes intrínsecos los que determinan su similaridad, en nada interfiere en materia de similaridad, que los productos se transporten de manera diferente o que la unidad de medida sea diferente, esto únicamente responde a la necesidad de su estado físico, mientras una se encuentra en estado sólido (en polvo), la otra se encuentra en estado líquido, pero conservando sus características propias que las hacen bienes similares."

- (v) *"(...) se evidencia un alto grado de sustitución entre estos productos, por ende, el factor diferenciador en la decisión de uso entre las dos formas físicas se reduce al precio de compra de la leche.*

De otro lado, se hace referencia al grado de inserción de los productos lácteos colombianos en los mercados internacionales, basta mirar las cifras de exportación en comparación con las importaciones, permitiendo concluir que el grado de participación de las exportaciones en el total de la producción nacional es absolutamente marginal, lo que no ocurre a observar el monto total importado."

Finalmente, FEDEGAN concluye mencionando que *"(...) si bien la medida adoptada, puede surtir un efecto deseado de defensa al sector, se encuentra que la misma no es suficiente para apaliar el efecto negativo sobre el sector de las importaciones de LEP desde los EE.UU., en tanto, y con base en cálculos propios, esta medida logra reducir la brecha en el diferencial de precios de tan solo un 15, 16%, por lo que, si resulta preciso, no solamente que la aplicación del derecho compensatorio sea permanente, sino que se evalúe su profundidad, también teniendo en consideración que a partir del 1 de enero, el arancel será apenas del 2,2% para casi 19 mil toneladas de leche en polvo, y esta protección desaparecerá en 2026."*

4.2 GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

El gobierno de Estados Unidos, a través de su embajada en Colombia, por medio de correo electrónico del 7 de octubre de 2024, atendiendo lo dispuesto en el artículo 2.2.3.9.6.14 del Decreto 653 de 2022, aportó el escrito con los argumentos presentados en el curso de la audiencia pública entre intervinientes, en su versión pública.

Dentro de los argumentos presentados en cuanto al daño, se refieren a (i) similaridad, (ii) causalidad, y (iii) análisis de otros factores conocidos. De cada uno se resalta lo siguiente:

- (i) *"En primer lugar, la determinación preliminar considera erróneamente que el producto similar nacional es la leche líquida. MINCIT omitió en su definición de producto similar nacional el producto nacional que es más idéntico al artículo bajo investigación, es decir, la leche en polvo.*

*Incluso si el MINCIT decidiera ampliar la definición de producto similar nacional para incluir alguna forma de leche líquida, la aproximación más adecuada parecería ser la leche líquida procesada producida en Colombia. Además, una parte considerable de la leche cruda colombiana se comercializa en el sector informal, mientras que las importaciones de leche en polvo de los Estados Unidos se venden exclusivamente en el sector formal del mercado colombiano.
(...)*

El gobierno de los Estados Unidos insta al MINCIT a centrar su determinación final en evaluar si las importaciones de leche en polvo de los EE. UU. están causando un daño material a los productores colombianos de leche en polvo"

- (ii) *"En segundo lugar, con respecto a la causalidad, la determinación preliminar no establece un vínculo causal entre las importaciones supuestamente subsidiadas y la situación de la industria nacional en Colombia.*

Es preocupante que el MINCIT utilice, de manera preliminar, los datos de producción de la industria nacional en lugar de sus envíos/entregas para calcular el consumo nacional aparente. La producción no es equivalente al consumo, y los cambios en los niveles de producción durante el período de investigación no necesariamente reflejan variaciones en el consumo aparente."

- (iii) *"(...) Los factores adicionales que deben examinarse en este caso incluyen: la inflación interna en Colombia, cambios en las condiciones climáticas, el impacto de la pandemia de COVID, el impacto de las importaciones no sujetas de leche en polvo entera, y el cambio a la producción de carne de res para aprovechar el incremento en los precios de la carne."*

Por otro lado, el Gobierno de Estados Unidos realiza observaciones acerca de los siguientes programas federales y estatales:

- Programa de Cobertura de Margen Lácteo – o DMC:

"(...) El DMC no garantiza un pago a un productor que registra su historial de producción en el programa. De hecho, para el año de cobertura 2024, las primas totales pagadas bajo el programa superan los pagos totales tanto para

*la cobertura del Nivel 1 como del Nivel 2. Dado que el programa brinda cobertura para pérdidas operativas, cualquier beneficio recibido debería considerarse como subsidios no recurrentes y distribuirse a lo largo de la vida útil promedio de los activos físicos.
(...)*

En términos simples, el cálculo del beneficio del subsidio para el DMC es desproporcionado en relación con el impacto relativo del programa en la producción y los precios de la leche en los EE. UU.”

- Programa de Asistencia para la Comercialización de Productos Lácteos Orgánicos – o ODMAP:

La respuesta de los EE. UU. al Cuestionario Inicial destacó el limitado alcance del sector de leche orgánica, que representa menos del 5 por ciento de las ventas totales de leche. Dado que se trata de un programa temporal vinculado a los efectos económicos negativos de la pandemia de COVID, solicitamos que el MINCIT excluya cualquier monto de subsidio relacionado con este programa del cálculo de subsidios en la determinación final.

- Programa de Subvenciones para el Desarrollo de Negocios Lácteos:

"(...) el cálculo sugiere que el MINCIT está tratando el Programa de Subvenciones para el Desarrollo de Negocios Lácteos como un programa recurrente. La respuesta de los EE.UU. dejó claro que, si el MINCIT determina que este programa proporcionó un beneficio a los productores, debería considerarse como no recurrente, y cualquier beneficio de subsidio debería distribuirse a lo largo del tiempo adecuado, dado que se trata de un pago único y no recurrente."

- Programa de Subvención para la Expansión del Procesador de Lácteos Existente:

"Los beneficiarios de las subvenciones recibieron financiamiento relacionado con productos lácteos para el consumidor, como el queso, la leche embotellada, helados, yogur, mantequilla y productos especializados, como la leche de larga duración.

(...) si el MINCIT determina que este programa proporcionó un beneficio a los productores, debe considerarse como no recurrente, y cualquier beneficio de subsidio debería distribuirse a lo largo del tiempo adecuado, dado que se trata de un pago único y no recurrente."

Finalmente, Estados Unidos presentó observaciones a las metodologías en relación con el análisis de transferencia y la asignación de beneficios realizados por el MINCIT, indicando lo siguiente:

"(...) cualquier subsidio alegado a los productores de leche es tan mínimo que carece de significado y no tiene un impacto en los precios de la leche en los EE. UU., y mucho menos en productos de valor agregado como la leche en polvo. En la medida en que alguno de los programas identificados en el Cuestionario Inicial haya proporcionado un beneficio a los productores de leche, los Estados Unidos reitera enfáticamente que estos programas fueron diseñados para minimizar cualquier efecto sobre el suministro y los precios de la leche."

4.3 ASOCIACION NACIONAL DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA (ANDI)

El apoderado especial de la ANDI, por medio de correo electrónico del 7 de octubre de 2024, atendiendo lo dispuesto en el artículo 2.2.3.9.6.14 del Decreto 653 de 2022, aportó el escrito con los argumentos presentados en el curso de la audiencia pública entre intervinientes, en su versión pública.

Dentro de sus argumentos, concluyen lo siguiente:

- (i) *"La leche fresca recogida en finca no es comparable a la leche en polvo descremada que la industria de alimentos de Colombia requiere, la cual se importa de EE. UU. Esta distinción ya fue objeto de debate durante el caso de la Salvaguardia en 2021, el cual fue desestimado por el Comité Triple A.*

Por lo tanto, se solicita a la Autoridad realizar visitas técnicas a las plantas industriales que utilizan leche en polvo, ya que esta no es sustituible por la leche líquida. De esta manera, la Autoridad Investigadora podrá constatar que la leche líquida no reemplaza a la leche en polvo en la producción de sus productos."

- (ii) *"Es crucial que las importaciones de leche en polvo descremada utilizadas por la industria procesadora de alimentos sean excluidas de la investigación. Dado que estos insumos son utilizados ampliamente en la producción de diversos productos alimenticios, su inclusión podría generar consecuencias no deseadas sobre la industria nacional, afectando negativamente a numerosas empresas y al mercado alimentario en general."*

- (iii) *"Se solicita que se profundice en el análisis de la relación causal entre las importaciones y el presunto daño al sector lácteo, así como que se analicen otras posibles causas de dicho daño. Un análisis exhaustivo permitirá determinar con mayor precisión si existen factores estructurales que afectan al sector lácteo nacional, más allá de las importaciones, evitando que se apliquen medidas correctivas que no aborden la raíz del problema."*

- (iv) *"La adopción definitiva de derechos compensatorios a las importaciones de leche en polvo descremada de EE. UU. tendría un impacto negativo en la industria alimentaria, la cual no puede utilizar leche líquida en sus procesos productivos. Esta medida generaría un costo adicional en los sectores de confitería, galletería y productos lácteos procesados, afectando al consumidor final y contribuyendo a la inflación en el rubro de alimentos. Adicionalmente, se verían perjudicadas las exportaciones de productos alimenticios hacia mercados como los europeos, dado que la leche colombiana no cumple con los requisitos de inocuidad y sanidad exigidos en esos mercados."*

4.4 UNITED STATES DAIRY EXPORT COUNCIL (USDEC)

El apoderado especial del USDEC, por medio de correo electrónico del 8 de octubre de 2024, atendiendo lo dispuesto en el artículo 2.2.3.9.6.14 del Decreto 653 de 2022, aportó el escrito con los argumentos presentados en el curso de la audiencia pública entre intervinientes, en su versión pública.

Dentro de sus argumentos, se desarrollan los siguientes puntos:

- (i) Cuestionamiento de la metodología de transferencia de beneficios de la leche líquida a la leche en polvo, especialmente la aplicación inadecuada del factor de conversión por la Observatorio de la cadena Láctea Argentina ("OCLA"):

Manifiesta que: "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."

(...)

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.

La Autoridad Investigadora no puede dar por sentado que el hecho de que exista una subvención en la leche líquida, esta sea automáticamente transferida a la leche en polvo."

Así mismo concluye que: "(...) 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 su escrito de oposición, 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."

Finalmente menciona que: "(...) 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, 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."

(ii) Solicitud de ajuste en las subpartidas arancelarias para excluir aquellas sin importaciones desde Estados Unidos:

Indica que: "(...) Es importante destacar que la autoridad ha cometido un error al incluir subpartidas que no son relevantes para en la investigación. Lo anterior 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.

(...)

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."

(iii) Las regulaciones del precio de la leche cruda en Colombia distorsionan las comparaciones de precios, impidiendo afirmaciones válidas sobre subvaloración.

"(...) 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.

(...)

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."

(iv) La necesidad de un análisis detallado de causalidad que distinga claramente el impacto de las importaciones del de otros factores como la informalidad del mercado y fluctuaciones de precios internacionales.

Argumenta que: "(...) 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.²⁹ Entre estos identifica la falta de acceso a mercados (informalidad), cambios en los hábitos de consumo y aumento del precio de la leche al consumidor final, fluctuaciones en los precios internacionales, y el volumen y precios de las importaciones no investigadas".

5. Decreto y práctica de pruebas

Mediante Resolución 322 del 28 de octubre de 2024, la Dirección de Comercio Exterior decretó unas pruebas y negó otras dentro de la investigación iniciada mediante la Resolución 192 del 3 de julio de 2024. Posteriormente, mediante Resolución 353 del 28 de noviembre de 2024, la Dirección de Comercio Exterior estableció nuevas fechas para la práctica de unas pruebas decretadas de oficio en la Resolución 322 de 2024.

Las pruebas practicadas fueron las siguientes:

5.1 De oficio:

a. Visita de verificación a la planta de **ALPINA PRODUCTOS ALIMENTICIOS S.A.S. BIC**, practicada el 4 de diciembre de 2024.

b. Visita de verificación a la planta de **PRODUCTOS NATURALES DE LA SABANA S.A.S. – ALQUERÍA**, practicada el 6 de diciembre de 2024.

5.2 Solicitadas por la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI:

a. Concepto del Grupo de Registro de Productores de Bienes Nacionales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con radicado GRPBN-2024-000081 del 1 de noviembre de 2024, en el que se analizó la similitud entre la leche en polvo importada de Estados Unidos de América y la leche producida por la rama de producción nacional.

b. Visita de verificación a la planta de **COLOMBINA S.A**, practicada el 13 de noviembre de 2024.

c. Visita de verificación a la planta de **COMPAÑÍA NACIONAL DE CHOCOLATES S.A.S**, practicada el 14 de noviembre de 2024.

5.3 Solicitadas por el **UNITED STATES DAIRY EXPORT COUNCIL – USDEC**:

a. Declaración del representante de **ALPINA PRODUCTOS ALIMENTICIOS S.A.S.**, practicada el 9 de diciembre de 2024.

b. Declaración del representante de **PRODUCTOS NATURALES DE LA SABANA S.A.S. – ALQUERÍA**, practicada el 10 de diciembre de 2024.

c. Declaración del representante de **COOPERATIVA COLANTA**, practicada el 11 de diciembre de 2024.

d. Declaración del representante de la **ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE PROCESADORES DE LA LECHE – ASOLECHE**, practicada el 12 de diciembre de 2024.

Las conclusiones derivadas de la práctica de las pruebas mencionadas anteriormente se encuentran desarrolladas dentro del presente documento. Finalmente, mediante Resolución 385 del 13 de diciembre de 2024, se dio por finalizada la etapa probatoria dentro de la investigación.

6. Alegatos de conclusión

Conforme con lo dispuesto en la Resolución 385 del 13 de diciembre de 2024, en la cual se indicó que el término para presentar alegatos de conclusión por las partes interesadas intervinientes sería desde el 16 hasta el 30 de diciembre de 2024, se presentaron los siguientes escritos de alegatos:

6.1 Gobierno de Estados Unidos de América

El Gobierno de Estados Unidos, a través de su embajada en Colombia, por medio de correo electrónico del 18 de diciembre de 2024, atendiendo lo dispuesto en el artículo 2.2.3.9.6.15 del Decreto 653 de 2022, aportó el escrito con los alegatos de conclusión, en su versión pública.

En primer lugar, hacen una mención general sobre el tratamiento confidencial de documentos aportados por las partes dentro de la investigación, considerando que no es suficiente la justificación para otorgarles dicha calidad, o que los resúmenes aportados no son *"lo suficientemente detallados"*.

En segundo lugar, entre sus argumentos de fondo, se destacan los siguientes:

(i) Expresan que: *"(...) 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. 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. 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."*
(...)

"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. Además, si la leche en polvo se reconstituye en forma líquida mediante rehidratación, su forma será leche líquida procesada, no leche líquida cruda. De hecho, la leche en polvo no puede volver a su forma de leche líquida cruda."

(ii) Puntualizan diciendo que *"(...) 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."*
(...)

"(...) 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."

Los datos disponibles muestran que el volumen de las importaciones sujetas no fue significativo ni en aumento durante el período de investigación (POI).

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. 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. Adicionalmente, el volumen de ventas de la industria nacional al sector formal del mercado se mantuvo prácticamente estable durante el POI. 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."

(iii) "(...) 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."

(iv) Sobre los programas federales y estatales mencionan que "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."

Respecto a la metodología utilizada por el Ministerio, argumentan que: "(...) 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."

(v) Finalmente, reiteran que: *"(...) persisten graves deficiencias en el análisis de MINCIT respecto a los programas y sus supuestos beneficios, los cuales fueron detallados en aportaciones previas."*

6.2 FEDERACION COLOMBIANA DE GANADEROS – FEDEGAN

FEDEGAN por medio de correo electrónico del 27 de diciembre de 2024, atendiendo lo dispuesto en el artículo 2.2.3.9.6.15 del Decreto 653 de 2022, aportó el escrito con los alegatos de conclusión, en su versión pública.

Dentro de sus argumentos finales mencionan lo siguiente:

(i) De la similaridad entre la leche líquida de origen nacional con la leche en polvo importada de los Estados Unidos de Norteamérica. Sobre el particular, FEDEGAN reitera la importancia de los dos conceptos emitidos dentro de la investigación por salvaguardia a las importaciones de leche en polvo provenientes de los Estados Unidos de Norteamérica, así:

"De una parte, lo conceptualizado 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."

En el mismo sentido, *"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."*

(...)

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."

Ahora bien, en cuanto a la investigación actual, FEDEGAN hace mención al concepto expedido el 1 de noviembre de 2024 por parte del Grupo de Registro de Productores de Bienes Nacionales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, *"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.

Sobre el tema de similaridad, concluye diciendo que *"(...) 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."*

FEDEGAN solicita *"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"*.

(ii) Exportaciones lácteas. *"(...) 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."*

(iii) De la oferta de leche local para atender la demanda de la industria nacional. *"(...) 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."*

Concluye diciendo que "(...) 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."

6.3 UNITED STATES DAIRY EXPORT COUNCIL- USDEC

El USDEC por medio de correo electrónico de su apoderado especial del 30 de diciembre de 2024, atendiendo lo dispuesto en el artículo 2.2.3.9.6.15 del Decreto 653 de 2022, aportó el escrito con los alegatos de conclusión, en su versión pública.

Los siguientes son sus alegatos de conclusión:

i) "(...) 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. 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."

(...)

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."

Al respecto, la Autoridad Investigadora recuerda que las consultas se desarrollaron previo a la apertura formal de la investigación, cumpliendo lo estipulado en los artículos 13 del Acuerdo SMC y 2.2.3.9.6.7 del Decreto 653 de 2022. En efecto, Colombia ofreció la celebración de estas, a lo que el gobierno de Estados Unidos accedió, para efectuarse en debida forma y con todas las garantías del caso el día 2 de mayo de 2024.

Cabe mencionar que naturalmente, las consultas se llevaron a cabo teniendo en cuenta la información y material probatorio previo con que la Autoridad Investigadora contaba en ese momento del procedimiento, esto es, en la evaluación del mérito del inicio de la investigación. Es así que, una vez se determinó el inicio de la misma, se dio acceso a las partes interesadas de la información disponible y que sirvió de base para la apertura.

Adicionalmente, es necesario indicar que, como establece la normativa antes citada y tal como se indicó al gobierno de Estados Unidos en su momento, durante todo el período de la investigación se dará al gobierno del país o países cuyos productos sean objeto de ésta, la oportunidad, hasta antes de adoptar la determinación definitiva, de proseguir las consultas con miras a dilucidar los hechos del caso y llegar a una solución mutuamente convenida. Hasta la fecha, Estados Unidos no ha solicitado la celebración de nuevas consultas.

Por último, se hace énfasis en que, en el marco de la normativa aplicable, sin perjuicio de la obligación de dar oportunidad razonable para la celebración de consultas, las mismas no tienen por objeto interrumpir los términos de la investigación ni impedir a las autoridades competentes proceder con prontitud a la iniciación de una investigación, o a la formulación de determinaciones preliminares o definitivas, positivas o negativas, ni impedirles aplicar medidas provisionales o definitivas.

ii) "(...) 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.

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.

(...) 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."

Al respecto, la Autoridad Investigadora toma nota de las observaciones realizadas e indica que de manera periódica realiza una revisión de la información que se recibe en el marco de la presente investigación. Lo anterior, teniendo en cuenta el gran volumen de documentos que son allegados permanentemente. Esta verificación comprende la validación del componente confidencial (justificación y/o versiones públicas), de la traducción oficial en los casos de documentos en idioma extranjero, y su cargue oportuno en el expediente público en la página web del Ministerio. En efecto, tal como consta

en el expediente, se han realizado sendos requerimientos a las partes a lo largo del procedimiento con el fin de dar cumplimiento a la normativa vigente y de garantizar a todas las partes el acceso a la información.

Adicionalmente, una vez revisado lo expuesto por la parte interesada interviniente, no se observa violación sustancial al debido proceso que haya imposibilitado el ejercicio derecho de defensa, contradicción y plena representación durante las diferentes etapas procedimentales que se han surtido.

iii) *"Violación al debido proceso por falta de pronunciamiento sobre pruebas solicitadas durante el periodo probatorio por parte de USDEC. (...)*

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". (17 de octubre de 2024). (...) 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.

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. (...) 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."

Al respecto, la Autoridad Investigadora indica que al momento de pronunciarse sobre el decreto de pruebas en el marco de la presente investigación, se refirió a las solicitudes de práctica de pruebas que fueron presentadas dentro de la oportunidad procesal correspondiente según lo dispuesto en el artículo 2.2.3.9.6.8. del Decreto 653 de 2022 y 12.1 del Acuerdo SMC de la OMC, esto es, hasta el término que tuvieron las partes para contestar cuestionarios (29 de agosto de 2024). En efecto, las solicitudes a que hace referencia el USDEC, fueron presentadas después del término indicado anteriormente. En este punto, es necesario diferenciar la oportunidad para solicitar la práctica de pruebas, del periodo probatorio, etapa diseñada para la práctica de aquellas que fueron solicitadas en debida oportunidad y que la Autoridad Investigadora haya decretado, así como también, las que considere de oficio.

iv) *"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 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.
(...)*

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.

Sobre los programas, USDEC expone para cada uno lo siguiente:

- El Programa de Cobertura del Margen de Productos Lácteos ("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.

(...)

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. (...) 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."

- 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."

- Subvención para la Expansión del Procesador de Lácteos:

"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."

- 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."

v) Inexistencia de similitud entre la leche en polvo importada y la leche en estado líquida producida en Colombia.

"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."

(...) 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. (...) 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.

- 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. (...) 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."

- "(...) 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 segmentación del mercado resulta de particular importancia para el análisis de similaridad 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."

vi) Inexistencia del daño.

- "No se presenta un aumento significativo en las importaciones del producto investigado en términos absolutos. (...) 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.



Comercio,
Industria y Turismo

- *"No se presenta un aumento significativo en las importaciones del producto investigado 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.*

(...) 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 es relacionadas con el consumo, a saber, la demanda del producto."

- *"No hay subvaloración significativa en los precios de las importaciones originarias de los Estados Unidos. (...) 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, 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."

- *"Los factores e índices económicos de la industria nacional no evidencian daño. (...) 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.*

(...) 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.”

- *“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. (...) 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.
(...)”*

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.”

vii) 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.

- *“La Autoridad Investigadora no ha demostrado que las importaciones sean la causa sustancial y efectiva del daño. (...) 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 Intervenientes, la Autoridad Investigadora reconoce que existen otros factores que puede estar contribuyendo a la generación del daño a la rama de producción nacional.³¹ Sin embargo, asigna la totalidad de la causa del presunto daño a las importaciones de leche en polvo originarias de los Estados Unidos.”*

- *“Factores internos que afectan a la producción nacional y no han sido considerados por la Autoridad Investigadora:*

a. “Cambio en las preferencias del consumidor. (...) 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.”

b. *"Informalidad en el sector lácteo. (...) 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."*

c. *"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. (...) 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."*

- *"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 202440 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. (...)*

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. (...) 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."

viii) Errores metodológicos por parte de la Autoridad Investigadora en desarrollo de la investigación.

- *"Error en el uso del factor de conversión utilizado – Factor de Conversión de la OCLA. (...) 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.”

- *“Error metodológico en el cálculo de la transferencia del beneficio. (...) 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,⁴⁶ 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.
(...)”*

*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 todo caso, los cálculos presentados en este documento parten de los valores 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.”

- *“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. (...) 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.”*
- *“En algunos años el volumen de las importaciones calculado en el Informe no coincide con el comportamiento real de las importaciones. (...) 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.
(...)*

*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.
(...)*

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."

- "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.
(...)*

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."

- "Error en la inclusión en la determinación de las subpartidas objeto de investigación. (...) 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.*

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."

- *"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.
(...)"*

*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.
(...)"*

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."

- *"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.
(...)"*

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."

Por lo anteriormente expuesto, USDEC considera que se debe declarar la nulidad de lo actuado en la investigación y finalizarla sin imposición de derechos

compensatorios. Subsidiariamente, al no declararse la nulidad, solicita que se establezca que no se cumplen con los requisitos legales para la imposición de un derecho compensatorio.

6.4 ASOCIACIÓN NACIONAL DE PRODUCTORES DE LECHE- ANALAC

ANALAC por medio de correo electrónico del 30 de diciembre de 2024, atendiendo lo dispuesto en el artículo 2.2.3.9.6.15 del Decreto 653 de 2022, aportó el escrito con los alegatos de conclusión, en su versión pública.

Dentro de sus comentarios hace referencia a los siguientes temas: i) similitud, ii) consumo colombiano de leche, iii) afectación de la rama nacional, y iv) costos de Producción.

i) *"(...) 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.*

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."

ii) *"(...) 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."*

iii) *"(...) 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)."*

iv) *"(...) Teniendo en cuenta lo mencionado 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."*

6.5 ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA - ANDI

La ANDI por medio de correo electrónico de su apoderado especial del 30 de diciembre de 2024, atendiendo lo dispuesto en el artículo 2.2.3.9.6.15 del Decreto 653 de 2022, aportó el escrito con los alegatos de conclusión, en su versión pública.

Sus argumentos se centran en los siguientes temas:

i) No existe similaridad entre la leche líquida y la leche en polvo descremada objeto de investigación. *"(...) 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.*

(...)

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."

ii) También indican lo siguiente: *"(...) 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)."*

iii) Argumentan que: *"(...) 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.*

(...)

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%."

Concluyen mencionando que: "(...) 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. Finalmente solicitan a la Autoridad Investigadora "(...) 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."

*iv) 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.
(...)*

En efecto, la producción de leche en polvo descremada está estrechamente relacionada con la capacidad de aprovechar y comercializar la grasa resultante del 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 un mercado rentable.

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.
(...)*

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.”

Terminan manifestando que: *“(...) 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.”*

v) Indican que existen otras causas que explican el supuesto daño evidenciado en la Rama de Producción Nacional. *“(...) la industria láctea colombiana enfrenta un panorama desafiante, marcado por presiones económicas, cambios en las preferencias de los consumidores y nuevas regulaciones. Y finalizan solicitando la no imposición de derechos compensatorios definitivos a las importaciones de la leche en polvo originarias de los Estados Unidos, “(...) considerando que el supuesto daño causado a la rama de producción nacional está explicado por factores distintos al comportamiento de las importaciones investigadas.”*

7. Descripción del producto objeto de la investigación

El producto objeto de investigación corresponde a la leche en polvo importada de Estados Unidos, clasificada 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.

8. Rama de producción y representatividad

Los artículos 2.2.3.9.5.1. y 2.2.3.9.6.3. del Decreto 653 de 2022 establecen que, por regla general, para la apertura de la investigación es necesario que ese procedimiento sea apoyado por productores nacionales o asociaciones de productores nacionales del producto similar cuya producción conjunta represente más del 50 por ciento de la producción total de dicho producto. En este caso ese requisito se encuentra cumplido. Como se indicó en el Informe

Técnico de Apertura¹ –mediante argumentos que no fueron controvertidos por ninguno de los intervinientes–, los productores vinculados a FEDEGAN corresponden al 100% de la rama de producción nacional de leche líquida.

Lo anterior, en concordancia con el artículo 11.4 del Acuerdo SMC de la OMC, al representar 100% de la producción total de leche líquida. Por lo tanto, FEDEGAN es representativo de la rama de producción nacional de leche líquida, clasificada 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.

9. Similitud

Las medidas de defensa comercial están orientadas a proteger la rama de la producción nacional de los productos similares a los que son objeto de la práctica desleal de comercio internacional, en casos como este, los productos subvencionados en el país de origen. Por lo tanto, es fundamental precisar qué se entiende por productos similares para establecer si es procedente imponer derechos compensatorios definitivos en este caso. Al respecto, el numeral 11 del artículo 2.2.3.9.1.1. del Decreto 653 de 2022, establece que un producto similar es aquel idéntico en todos sus aspectos al que es objeto de investigación o el que, aunque no sea idéntico, tenga características muy parecidas. Para el efecto, la norma resalta algunos criterios que permiten establecer esa similitud, entre las que se deben destacar las características físicas y químicas de los productos y sus usos finales. Este enfoque, además, es coherente con la práctica internacional. En efecto, en el caso de la Comunidad Europea-Amianto, el Grupo Especial adoptó un enfoque que consistió en aplicar cuatro criterios generales para analizar la "similitud". Entre esos criterios se encontraban las propiedades, naturaleza y calidad de los productos y sus usos finales².

Ahora bien, con base en la normativa aplicable y la práctica internacional fundada en el Acuerdo SMC, es importante resaltar un aspecto fundamental de la definición de similitud que es relevante para una actuación de esta naturaleza. Consiste en que en realidad no existe una definición precisa y absoluta de ese concepto y, en consecuencia, la determinación de la similitud debe tener en cuenta los aspectos específicos de cada caso. Al respecto, el Órgano de Apelación en Japón-Bebidas alcohólicas II precisó lo siguiente:

"(...) no puede haber ninguna definición precisa y absoluta de lo que es 'similar'. El concepto de 'similitud' es relativo y evoca la imagen de

¹ Tomo 1, página 47-52.

² El cuarto criterio, la clasificación arancelaria, no fue mencionado por el Grupo de Trabajo sobre *Ajustes fiscales en frontera*, sino que fue incluido por grupos especiales posteriores (véase, por ejemplo, *CEE - Alimentación animal*, *supra*, nota 58, párrafo 4.2 y *Japón - Bebidas alcohólicas*, 1987, *supra*, nota 58, párrafo 5.6).

un acordeón. El acordeón de 'similaridad' se extiende y se contrae en diferentes lugares a medida que se aplican las distintas disposiciones del Acuerdo sobre la OMC. La anchura del acordeón en cualquiera de esos lugares debe determinarse mediante la disposición concreta en la que se encuentra el término 'similar', así como por el contexto y las circunstancias existentes en cualquier caso dado al que sea aplicable la disposición"³.

Así las cosas, con fundamento en la normativa constitucional y legal aplicable en Colombia, así como en las disposiciones del Acuerdo SMC, es claro que la determinación del contenido del requisito de similitud debe considerar la función atribuida a la norma interpretada y el contexto normativo en el que se enmarca. Así mismo, debe tener en cuenta las circunstancias específicas que ofrece cada caso particular. Lo que esto significa es que la interpretación de la norma analizada debe adelantarse de conformidad con criterios teleológicos y sistemáticos. Sobre esa base, es fundamental considerar que el Acuerdo SMC y el Decreto 653 de 2022 regulan una medida de defensa comercial que tiene un propósito específico: ofrecer un nivel adecuado de protección a la rama de producción nacional de unos productos que podrían resultar afectados por importaciones realizadas en ejecución de una práctica desleal de comercio internacional. Por lo tanto, 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 establecidos en la normativa aplicable –la naturaleza de los productos y sus usos finales, para lo que interesa en esta oportunidad–, 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.

Lo expuesto permite concluir que la leche líquida producida por la rama de producción nacional es un producto similar a la leche en polvo originaria de Estados Unidos si se cumplen las siguientes condiciones. Primero, que los productos tengan las mismas propiedades y naturaleza. Segundo, que compartan los usos finales. Tercero, que existan elementos de juicio que permitan concluir que la disponibilidad de leche en polvo de Estados Unidos subvencionada podría generar un impacto perjudicial al desempeño de la producción de la leche líquida colombiana.

9.1 Argumentos que sustentan la similaridad entre el producto importado y el de producción nacional

Existen elementos de prueba que permiten concluir que la leche en polvo importada de Estados Unidos y la leche líquida de producción nacional son similares en su composición y naturaleza. En particular, comparten

³ Informe del órgano de apelación, *Japón-Bebidas alcohólicas ii* (1996), WT/DS8/ AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, p. 25.

características organolépticas (color, sabor y aroma), fisicoquímicas, valores nutricionales, composición y usos algunos similares. La diferencia entre ambos productos radica en el proceso de deshidratación que se le realiza a la leche líquida para alargar su vida útil, que consiste en retirar una proporción de agua presente. Sin embargo, el producto conserva sus características propias y es en todo momento susceptible de volver a su estado líquido al ser mezclado con agua.

La conclusión anotada está sustentada en tres elementos de juicio.

En primer lugar, mediante un análisis técnico de los dos productos considerados. La leche de producción nacional es un líquido blanco que tiene la siguiente composición: grasas, minerales, vitaminas, enzimas, lactosa y agua. Es el producto lácteo más consumido, elaborado y comercializado en el país, abarcando productos como la leche fresca, leche desnatada (descremada), leche reconstituida, leche UHT y leche enriquecida. De otra parte, según USDEC, las leches en polvo producidas en Estados Unidos se definen como productos lácteos que pueden obtenerse al extraer parcialmente la humedad de la leche líquida sin que esta pierda sus principales características y propiedades⁴. Adicionalmente, señala que las leches en polvo deberán ser elaboradas a partir de leche fresca a la que no se le añaden ni preservativos, ni agentes alcalinos, ni neutralizadores u otros químicos⁵, de manera que conserva las características esenciales en cuanto a composición, características fisicoquímicas y organolépticas (color, sabor y aroma) de la leche líquida, así como su mismo valor nutricional.

En segundo lugar, la similitud de los productos analizados sobre la base de su misma composición y naturaleza está acreditada con el concepto emitido por el Grupo de Registro de Productores de Bienes Nacionales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo del 5 de agosto de 2021 (radicado GRPBN-2021-000029). También a través del concepto expedido por la Oficina de Asuntos Internacionales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Ambas autoridades llegaron a la conclusión que “[d]esde 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”.

Finalmente, en el marco de esta actuación varios intervinientes resaltaron que los productos en cuestión tienen una misma naturaleza. A manera de ejemplo se encuentran las respuestas que ofrecieron ALPINA PRODUCTOS ALIMENTICIOS S.A.S. BIC, PRODUCTOS NATURALES DE LA SABANA S.A.S. BIC y DASA DE COLOMBIA S.A.S., al punto 4.2 (similaridad entre el producto

⁴ El Consejo de Exportación de Lácteos de Estados Unidos (USDEC, por sus siglas en inglés) <https://www.thinkusadairy.org/es/inicio/productos-lacteos-estadounidenses/leches-en-polvo/categorias-de-leche-en-polvo>

⁵ Consejo de Exportación de Lácteos de Estados Unidos (USDEC). Manual de Referencia para las Leches en Polvo e Ingredientes Microfiltrados estadounidenses.

importado y el producido localmente) de los cuestionarios formulados. Estas empresas consideraron que, desde la perspectiva de la naturaleza de los productos, no existe diferencia entre las características fisicoquímicas de la leche entera en polvo y la leche de producción nacional. Así mismo, resaltaron que la diferencia entre los productos, ya referida en este aparte, no cambia las características principales de la leche.

Con fundamento en las respuestas presentadas por los intervinientes a los cuestionarios formulados y la información recaudada, existen elementos que sugieren que el argumento según el cual un sector específico de la industria no puede emplear para la fabricación de productos la leche líquida es cierto únicamente respecto de un segmento de los usuarios industriales como es el caso de los productos de chocolatería y confitería. En efecto, 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 líquida. Sin embargo, el material probatorio recaudado evidenciaría que un segmento de la industria sí puede usar ambos insumos en sus procesos productivos como ingredientes, por lo tanto, para ese tipo de compradores la leche en polvo y la leche líquida comparten el mismo uso. Un ejemplo se encontraría en los agentes de la industria dedicados a la fabricación de productos lácteos. Esta conclusión se sustenta en los siguientes elementos de prueba:

9.1.1 Similitud desde la perspectiva de las empresas productoras de productos lácteos

En la etapa probatoria, la Autoridad Investigadora realizó visitas de verificación y tomó declaraciones de las empresas productoras de productos lácteos ALPINA PRODUCTOS ALIMENTICIOS S.A.S. BIC (ALPINA en adelante) y PRODUCTOS NATURALES DE LA SABANA S.A.S. (ALQUERIA en adelante), encontrando lo siguiente:

- **ALPINA PRODUCTOS ALIMENTICIOS S.A.S. BIC:** En la visita de verificación de oficio a los procesos productivos de la leche líquida UHT, bebidas lácteas y leche en polvo en la planta de Sopó (Cundinamarca) se constató lo siguiente:

La leche líquida entera UHT, la leche líquida no sufre cambios en su constitución ni en sus características fisicoquímicas y nutricionales comparadas con la leche cruda. La leche cruda que ingresa al proceso solamente es sometida a tratamientos térmicos, cuyo objetivo es prolongar la vida útil del producto sin que esto cambie la naturaleza de este. Es decir, la leche UHT es similar a la leche cruda.

En cuanto al uso de la leche líquida y en polvo, en los procesos productivos de los productos verificados, se constató lo siguiente:

Para la elaboración del mismo producto de bebida láctea, se utiliza la leche higienizada y/o leche reconstituida y/o leche en polvo como ingrediente principal. Las proporciones de mezcla entre leche entera y/o leche reconstituida y/o leche en polvo dentro de la formulación, pueden variar de acuerdo a los requerimientos internos del producto, pero sin que se varíen el uso de cada uno de los ingredientes antes mencionados.

Finalmente, entre los productos que se fabrican esta la leche en polvo entera y leche en polvo descremada, para los cuales afirmaron que la leche en polvo obtenida como producto final mantiene características similares a la leche líquida cruda higienizada con la que se alimenta el proceso, ya que la diferencia entre ambos productos radica en la cantidad de agua presente en cada uno, sin que esto representa cambios sustanciales en las otras características fisicoquímicas y composición de la leche. Es decir, que la leche cruda que ingresa al proceso de pulverización solo sufre un cambio de estado de líquido a sólido a raíz de los procesos térmicos a los que es sometida, sin que se vea afectada la naturaleza misma del producto y sus otras características.

Adicionalmente, con base en la información anexada por la empresa en la visita, de las fichas técnicas y Registros Sanitarios del INVIMA para los productos listados a continuación, se encontraron los siguientes elementos de prueba que corroboran que la leche líquida, la leche reconstituida y la leche en polvo entera y semidescremada, tienen los mismos usos como ingredientes principales:

- ALPIN CHOCOLATE (Leche entera ultra alta temperatura UAT (UHT) larga vida achocolatada.), ingredientes: Ingredientes: **Leche entera higienizada y/o leche entera reconstituida**, azúcar, **leche entera en polvo**, cocoa en polvo, extracto de sólidos lácteos no grasos, emulsificantes (mono y diglicéridos de ácidos grasos, carragenina, goma guar, goma xantana), estabilizante (tripolifosfato de sodio), sabores (idéntico al natural, natural), sal, vitaminas (A, B3 (niacina), B2 y B1).
- ALPIN FRESA (leche semidescremada ultra alta temperatura UAT (UHT) larga vida con sabor a fresa), ingredientes: Formula 1 Ingredientes: **Leche semidescremada higienizada y/o leche semidescremada reconstituida**, azúcar, **leche entera en polvo**, extracto de sólidos lácteos no grasos, sabores (idéntico al natural, natural), estabilizante (tripolifosfato de sodio), sal, colorante artificial (rojo allura), emulsificante (carragenina), vitaminas (A, B3 (niacina), B2 y B1). Formula 2 Ingredientes: Leche semidescremada higienizada y/o leche semidescremada reconstituida, azúcar, leche entera en polvo, extracto de sólidos lácteos no grasos, sabores (idéntico al natural, natural),

estabilizante (tripolifosfato de sodio), sal, colorantes naturales (carmín, beta-caroteno), emulsificante (carragenina), vitaminas (A, B3 (niacina), B2 y B1).

- ALPIN VAINILLA (leche semidescremada ultra alta temperatura UAT (UHT) larga vida con sabor a fresa), ingredientes: Formula 1 Ingredientes: **Leche semidescremada higienizada y/o leche semidescremada reconstituida**, azúcar, **leche entera en polvo**, extracto de sólidos lácteos no grasos, sabores (artificial, natural), estabilizante (tripolifosfato de sodio), sal, colorantes naturales (annato, cúrcuma), emulsificante (carragenina), vitaminas (A, B3 (niacina), B2 y B1). Formula 2 Ingredientes: **Leche semidescremada higienizada y/o leche semidescremada reconstituida**, azúcar, **leche entera en polvo**, extracto de sólidos lácteos no grasos, sabores (idéntico al natural, natural), estabilizante (tripolifosfato de sodio), sal, colorantes naturales (annato, cúrcuma), emulsificante (carragenina), vitaminas (A, B3 (niacina), B2 y B1).
- Leche ultra alta temperatura UAT (UHT) larga vida entera, ingredientes: Leche entera, estabilizante (tripolifosfato de sodio y/o potasio).
- BON YURT (alimento lácteo fermentado para mezclar con hojuelas de maíz azucaradas, cereal de arroz cubierto con sabor a chocolate, galletas dulces en trozos sabor chocolate, con barquillos con crema de chocolate, cereal de maíz, trigo y avena con sabores a frutas, entre otros), ingredientes: **leche entera higienizada y/o leche entera reconstituida**, suero reconstituido, azúcar, espesantes (almidón modificado, almidón de maíz), crema de leche, conservante (sorbato de potasio), cultivos lácticos.

En la declaración presentada por Juan Rafael Restrepo representante de ALPINA, sobre el punto: (i) similitud entre la leche líquida y la leche en polvo, se relató lo siguiente:

"La leche líquida es un de la segregación mamaria normal de animales bovinos, bufalinos y caprinos lecheros sanos obtenida mediante uno ordeños completos sin ningún tipo de adición y destinada al consumo en forma de leche líquida o elaboración posterior."

"La leche en polvo, es el producto que se obtiene por la eliminación del agua de constitución de leche higienizada, es decir es la leche líquida quitándole el agua".

También añadió que, la leche líquida es utilizada como materia prima para la elaboración de leche en polvo. A partir de la leche líquida como principal materia prima se produce el portafolio de productos de ALPINA, entre los que esta: la

leche en polvo descremada y leche en polvo entera. Previo a la inauguración de la planta pulverizadora, el abastecimiento de leche en polvo por parte de ALPINA era mediante compra de leche importada. El uso final de la leche en polvo en ALPINA es para venta a la industria o para uso interno como un ingrediente en algunas de sus fórmulas.

A la pregunta consistente en que si ALPINA reconstituye leche en polvo y cuál es su uso, Juan Rafael Restrepo respondió lo siguiente:

"(...) Si, ALPINA reconstituye leche en polvo. La leche reconstituida es utilizada en momentos en los que hay variaciones dentro del sistema de abastecimiento de leche líquida fluida, es decir, en intenso verano cuando la producción de leche líquida baja, se reconstituye en caso de tener faltantes sobre leche para la producción del portafolio. Se reconstituye la cantidad de leche que les sirva para completar la leche necesaria requerida para hacer el portafolio de producción. Es decir, se utiliza como un comodín en las necesidades de producción.

Dependiendo del tipo de producto se puede utilizar tanto leche líquida fluida como leche reconstituida, para elaborar el mismo producto.

La leche en polvo que sale del proceso lo único que no tiene en comparación con la leche líquida es el agua que se le quita en el proceso de pulverización, de resto se mantienen las mismas características. Es decir, que la leche líquida que ingresa al proceso es similar a la leche en polvo."

Como conclusión de la visita, la Autoridad obtuvo pruebas suficientes para confirmar que tanto la leche en polvo entera y descremada como la leche líquida tienen características similares en cuanto a su composición y que comparten los mismos usos finales.

En cuanto a los usos se especificó que hay productos que son elaborados tanto con leche en polvo como con leche líquida, es decir que tienen los mismos usos finales. En cuanto a la sustitubilidad, como mencionó el representante de ALPINA, la leche reconstituida que se obtiene al agregar agua potable a leche en polvo, es utilizada para la elaboración del mismo portafolio de producción así como la leche líquida, en consecuencia la leche reconstituida es un sustituto de la leche líquida como ingrediente principal del portafolio para la elaboración de algunos productos lácteos.

- **PRODUCTOS NATURALES DE LA SABANA S.A.S.:** En la visita de verificación de oficio se verificaron los procesos productivos de la leche fluida UHT y la leche saborizada UHT, encontrando lo siguiente:

En los procesos de la leche UHT, se verificó que la leche cruda pasa por procesos de clarificación y pasteurización, que le permiten alargar la vida útil de la leche cruda que ingresa a la planta para posterior utilización, sin que estos procesos cambien la naturaleza y constitución misma de la leche, es decir, la leche sigue conservando sus propiedades y características principales.

Para la elaboración de las leches UHT saborizadas, se parte de una mezcla de semielaborados lácteos, que consta del mezclado de la leche en polvo y agua para ser recombinada con la leche líquida estandarizada. Adicionalmente, se mezclan los otros ingredientes secos e hidratados como los saborizantes, para ser incorporados al bache.

En ambos productos solo se realizan procesos térmicos, de esterilización y envasado a la materia del semielaborado previamente sin que se tengan cambios sustanciales en ella.

Adicionalmente, con base en la información anexada por la empresa en la visita, de las fichas técnicas para los productos listados a continuación, se encontraron los siguientes elementos de prueba que corroboran que la leche líquida, la leche reconstituida y la leche en polvo entera y semidescremada, tienen los mismos usos como ingredientes principales:

- FORTIKIDS (Leche Semidescremada UAT (UHT) con sabor a chocolate y aporte de vitaminas y zinc), ingredientes: **Leche entera estandarizada, leche descremada reconstituida y/o leche descremada ultra filtrada**, azúcar, cocoa, sabor idéntico al natural chocolate, emulsificantes, estabilizantes, sal, vitaminas y minerales.
- Leche Ultra Alta Temperatura UAT (UHT) Semidescremada Larga vida, ingredientes: Leche semidescremada y estabilizante (polifosfatos de sodio y/o potasio).

En este sentido, con base en la información recaba en las visitas la Autoridad Investigadora constató lo siguiente:

Primero, la leche UHT mantiene característica similar a la leche cruda debido a que los procesos térmicos a los cuales se somete, no alteran sus características principales ni cambia la naturaleza del producto.

Segundo, existen productos que en su proceso productivo utilizan tanto leche líquida como leche en polvo. Adicionalmente, se constató que hay productos que usan como ingredientes principales leche reconstituida y recombinada, así como leche líquida.

Tercero, la leche en polvo mantiene características similares a la leche líquida cruda higienizada, esto se afirma con base en que la diferencia del porcentaje de agua entre ambos productos no altera de manera sustancial sus características principales. Es decir, que aunque la leche cruda sufre un cambio de estado pasando de líquido a polvo a raíz de los procesos térmicos a los que es sometida, no se ve afectada la naturaleza misma del producto ni sus características, así como tampoco la similaridad entre ellos.

En la declaración presentada por Cesar Humberto Vera Páez, representante de ALQUERÍA, sobre el punto: (i) similitud entre la leche líquida y la leche en polvo, se relató lo siguiente:

"Las variables críticas y las especificaciones de los productos para nuestro proceso, que corresponden a humedad, contenido de proteína, cenizas, no presentan diferencias entre las dos presentaciones de polvo y leche fluida, ese es nuestro caso. Realmente la similitudes existen".

También añadió que, la leche en polvo importada de los Estados Unidos entera y descremada es usada en una fórmula láctea para un producto específico que se llama bebida saborizada láctea. ALQUERÍA compra leche en el mercado nacional y su uso principal es el procesamiento embazado de UHT. La Leche líquida en combinación con la leche en polvo son usadas como ingredientes para la elaboración de la misma leche saborizada.

Después de evaluar la información anterior, la Autoridad concluye que tanto la leche líquida, como la leche descremada reconstituida que es la mezcla de la leche en polvo importada de los Estados Unidos combinada con agua, tienen el mismo uso final que es como ingredientes en la formulación del mismo producto llamado leche saborizada.

Adicionalmente, en cuanto a la comparación de las características de la leche líquida como la leche en polvo, en palabras del señor Cesar Humberto Vera Páez, no se presentan diferencias entre las dos presentaciones de la leche y ambas cumplen con las variables críticas y las especificaciones requeridas por el proceso productivo, es decir son similares.

Por lo anterior, se concluye que la leche líquida y la leche en polvo importada son similares por cuanto cumplen con los criterios establecidos por la normatividad al tener características similares y los mismos usos.

- **COOPERATIVA COLANTA:** Luisa Fernanda Roldan Duque, representante de COOPERATIVA COLANTA, sobre el punto: (i) similitud entre la leche líquida y la leche en polvo, relató lo siguiente:

"Que tiene procesos diferentes, dentro de la industria láctea por la que está permitido dentro del Decreto 616, pues se puede hacer una reconstitución de la leche en polvo y quedaría pues con características similares de manera fisicoquímica y organoléptica pues como a la leche líquida y también se puede como procesar esta misma y hacer recombinación, pues digamos que en algunos procesos el insumo puede ser tanto la leche líquida como la leche en polvo."

La señora Luisa Fernanda Roldan Duque hace una descripción de los procesos productivos de la leche líquida entera y de la leche en polvo descremada, desde el acopio de la leche refrigerada para ambos procesos, estandarización, pasteurización y/o UHT, empacado, almacenamiento y distribución para la leche líquida entera; para la elaboración de la leche en polvo después de la estandarización y pasteurización sigue un proceso de secado, posterior empacado, almacenamiento y distribución. Dentro de todas las etapas están los controles de calidad respectivos e inspecciones, desde el momento de la recepción de la leche en finca, el recibo y cada una de las diferentes etapas del proceso y del producto terminado.

Señala los porcentajes de grasa de la leche entera y descremada en polvo posterior estandarización; en cuanto a la proteína contenida en la leche en polvo relata que no se sufre cambio con respecto a la leche cruda así como en el contenido de lactosa de esta.

En relación a la leche cruda que ingresa a la planta comparada con la leche entera pasteurizada, relató que no hay cambios fisicoquímicos entre ellas y que cuentan con las mismas características, solo pasan por un proceso de estandarización, pasteurización y/o UHT para posterior empacado.

Al respecto de la leche en polvo producida por COLANTA, relató que el cambio que sufre la leche es un cambio de estado pasando de líquido a seco, posterior al proceso de estandarización de la grasa, solo se extrae el agua sin que se cambien las demás características del producto.

9.1.2 Visitas de verificación a empresas productoras de confitería

La Dirección de Comercio Exterior mediante Resolución 322 del 28 de octubre de 2024, resolvió realizar las visitas de verificación a las plantas de confitería de las compañías COLOMBINA S.A. y COMPAÑÍA NACIONAL DE CHOCOLATES S.A.S.

En las visitas a las empresas productoras de confitería se encontró lo siguiente:

- **COLOMBINA S.A:** Se visitaron las plantas de confitería y conservas. En cuanto a la posibilidad de utilizar leche líquida y en polvo en los procesos productivos de los productos verificados, manifestó lo siguiente:

Para producir chocolates se utiliza como materia prima la leche en polvo entera nacional y leche en polvo descremada importada de los Estados Unidos. El proceso de producción de chocolatería se realiza en seco, es decir, no se adiciona agua a lo largo de las operaciones que se desarrollan, así como, tampoco la leche en polvo que ingresa al proceso es hidratada ni reconstituida.

La leche en polvo que ingresa al proceso es hidratada, más no reconstituida por lo que el porcentaje de agua que contiene la mezcla no es la misma que la leche líquida, en el caso de la línea de postres de leche y COFFEE DELIGHT.

La razón principal por la cual no utilizan la leche líquida en sus procesos, es porque la planta no cuenta con la infraestructura adecuada para la recepción, almacenamiento, manipulación y transporte de la leche líquida de acuerdo con lo establecido en el Decreto 616 de 2006.

Otra de las razones por la cual no utiliza leche líquida en sus procesos es porque la leche líquida por su contenido de agua tiene una vida útil más corta que la leche en polvo, lo que aumenta el riesgo de deterioro y crecimiento microbiano si no se conserva adecuadamente. La leche en polvo, por su parte, tiene una vida útil mucho más larga, lo que permite un almacenamiento más flexible y reduce la frecuencia de reposición del insumo, lo que resulta en menores costos operativos y menos desperdicio.

- **COMPAÑÍA NACIONAL DE CHOCOLATES S.A.S.:** Se visitó la planta donde se produce chocolatería.

En cuanto a la posibilidad de utilizar leche líquida y en polvo en los procesos productivos de los productos verificados, se manifestó lo siguiente:

El proceso de producción de chocolatería se realiza en seco, es decir, no se adiciona agua en ninguna de las etapas del proceso. Debido a que el chocolate es una materia alta en grasa por su contenido de manteca de cacao, lo hace incompatible con el porcentaje de agua presente en la leche líquida.

La leche en polvo que ingresa al proceso no es hidratada ni reconstituida por la incompatibilidad de las grasas presentes en la mezcla con el agua, lo que puede afectar la fluidez del producto.

Otros de los argumentos para no utilizar leche líquida consisten en que, al aumentar el porcentaje de agua presente se acorta la vida útil del producto final y de la leche líquida como materia prima. Adicionalmente,

no cuenta con la infraestructura, equipos y tecnología para almacenar, procesar y manipular la leche líquida.

9.1.3 Similitud desde la perspectiva de los consumidores

La información sobre las importaciones de leche en polvo fuente DIAN evidencia que existe un conjunto de importadores que fueron clasificados en la categoría de comercializadores. La información pública disponible sobre esos agentes evidencia que algunos de ellos se dedican a la comercialización de leche en polvo a los consumidores. Un ejemplo corresponde a Granos y Alimentos de Colombia S.A.S. Así mismo, está claro que en los canales de comercialización los consumidores encuentran disponible leche en polvo para satisfacer su necesidad de consumo en relación con la leche. En ese escenario los consumidores, además, encuentran disponible leche líquida para satisfacer la misma necesidad. Por lo tanto, existen elementos que sugieren que la leche en polvo y la leche líquida tienen un mismo uso final desde esa perspectiva y, en consecuencia, pueden considerarse similares en los términos del numeral 11 del artículo 2.2.3.9.1.1. del Decreto 653 de 2022 teniendo en cuenta sus usos finales.

9.1.4. Similitud desde la perspectiva de la función de las normas que establecen las medidas de defensa comercial

Con base en la interpretación sistemática y teleológica de la normativa aplicable a esta actuación, la función de las medidas de defensa comercial es ofrecer un nivel adecuado de protección a la rama de producción nacional de unos productos que podrían resultar afectados por importaciones realizadas en ejecución de una práctica desleal de comercio internacional. Como se tratará con mayor detalle adelante –específicamente en el capítulo dedicado a la existencia del daño como resultado de las importaciones investigadas–, en este caso existen elementos de prueba que permiten concluir que las importaciones subvencionadas de leche en polvo desde Estados Unidos efectivamente genera un impacto perjudicial de una determinada dimensión a la producción de leche líquida en Colombia. Esta circunstancia, sumada a que la leche en polvo y la leche líquida son productos que comparten características y usos finales, permite concluir que se cumple en este caso el requisito de similitud de conformidad con la definición contenida en el numeral 11 del artículo 2.2.3.9.1.1. del Decreto 653 de 2022.

Es importante hacer una precisión adicional respecto de este punto. Algunos opositores, con fundamento en una interpretación exclusivamente literal del numeral 11 del artículo 2.2.3.9.1.1. del Decreto 653 de 2022, sostuvieron que en este caso no se podría considerar la leche líquida como el producto afectado. El sustento de su argumento es que la regla establece que solo se puede considerar como similar un producto parecido al investigado si la producción nacional no cuenta con un producto idéntico. Con esa lógica argumentaron que en Colombia se produce leche en polvo, que es un producto idéntico al importado

desde Estados Unidos, por lo que no podría considerarse la leche líquida como el producto similar objeto de la protección que pretende la medida de defensa comercial.

En concepto de la Autoridad esa es una interpretación inadecuada de la norma analizada. En primer lugar, porque está sustentada exclusivamente en un criterio literal. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha dejado claros dos aspectos relevantes. De un lado, que “cuando el efecto de la interpretación literal de una norma (...) conduce a efectos contrarios a la finalidad buscada por la propia disposición, es obvio que la norma, a pesar de su aparente claridad, no es clara, porque las decisiones de los jueces deben ser razonadas y razonables”⁶. Del otro –y ligado con esa consideración– que la interpretación de las normas jurídicas necesariamente debe incluir la aplicación de criterios sistemáticos y teleológicos. Como ya quedó claro, la interpretación según la cual solo es posible ofrecer una protección a un producto idéntico al importado aunque las importaciones también generen una afectación a productos parecidos desconoce abiertamente la evidente función de las medidas de defensa comercial y de las normas que las establecen. Su función es garantizar una protección adecuada a la rama de producción nacional frente a prácticas desleales de comercio internacional, de manera que limitarla solo a algunos productos afectados y no a todos no encuentra apoyo en la normativa analizada, rectamente interpretada. En segundo lugar, la interpretación propuesta por los opositores desconoce el propósito evidente de la disposición analizada. Lo que se pretende con la norma es simplemente que la medida de defensa comercial efectivamente esté orientada a proteger a la rama de producción de un producto que en realidad pueda resultar afectado como resultado de importaciones realizadas en ejecución de prácticas desleales de comercio internacional, de manera que no permita usar ese instrumento en relación con productos que no puedan percibir esa afectación debido a que no son similares.

Con base en todo lo expuesto, la Autoridad considera que el producto objeto de investigación y el de producción nacional son similares.

9.1.4.1 Similitud en el marco de la investigación por la existencia de dumping en las exportaciones de Argentina y Uruguay a Brasil de leche en polvo, entera o desnatada, no fraccionada, clasificadas en las subpartidas 0402.10.10, 0402.10.90, 0402.21.10, 0402.21., 0402.29.10 y 0402.29.20 de la Nomenclatura Común del MERCOSUR – NCM.

Al respecto, Brasil menciona que, según el art. 9 del Decreto N° 8.058 de 2013 el término “*producto similar*” se entenderá como el producto idéntico, igual en todos los aspectos al producto objeto de la investigación o, en su defecto, a otro producto que, aunque no sea exactamente igual en todos los aspectos, presenta características muy cercanas a las del producto analizado. El apartado 1 de este

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C – 147 de 1998.

artículo establece una lista de criterios objetivos a partir de los cuales debe evaluarse la similitud. El apartado 2 del mismo artículo establece que tales criterios no constituyen una lista exhaustiva y que ninguno de ellos, solo o en conjunto, será necesariamente capaz de proporcionar una indicación decisiva.

El producto investigado y el producto similar producido por la rama de producción nacional, aunque no son idénticos, tienen características suficientemente similares para caracterizarlos como productos similares, en los términos del Reglamento brasileño.

Los productos son similares en cuanto a composición química, y es necesario resaltar que el producto investigado puede ser reconstituido a estado fluido, sirviendo al mismo fin y al mismo mercado que el producto nacional similar, presentando un alto grado de sustituibilidad.

Se aclara que la leche líquida y la leche en polvo cumplen prácticamente con todos los criterios de similitud establecidos en el Decreto 8.058, de 2013, a saber: I - materias primas; II - composición química; III - características físicas; IV - normas y especificaciones técnicas; V proceso de producción; VI - usos y aplicaciones; VII - grado de sustituibilidad; y VIII - canales de distribución.

La principal diferencia entre el producto importado (leche en polvo) y el producto nacional similar, a efectos del análisis de daños, es la forma de presentación. En cuanto al proceso de producción, además del procesamiento al que también es sometida la leche cruda refrigerada producida en Brasil, la leche en polvo está sujeta a evaporación y secado.

El marco legal que establece las características de la leche en polvo en Brasil es la Instrucción Normativa N° 53, de 1 de octubre de 2018, que incorpora al ordenamiento jurídico brasileño el Reglamento Técnico del Mercosur sobre Identidad y Calidad de la Leche en Polvo, aprobado por Resolución Mercosur. /GMC/RES. 07/18. Según el punto 2.1, que trata de la definición del producto, *"se entiende por leche en polvo el producto obtenido por deshidratación de leche de vaca, entera, desnatada o parcialmente desnatada y apto para el consumo humano, mediante procesos tecnológicamente apropiados"*.

Cabe señalar que, reconstituida, es decir, disuelta en agua, la leche en polvo tiene las mismas características físico-químicas que la leche líquida. En este sentido, el art. 248 del Decreto N° 9.013, de 2017, señala las especificaciones que debe cumplir la leche, independientemente de que sea leche líquida o en polvo.

A su vez, el art. 354 del Decreto N° 9.013, de 2017, sitúa en la misma categoría de leche líquida la leche cruda refrigerada y la leche reconstituida, definiéndose esta última como *"el producto resultante de la disolución de la leche en polvo o concentrada en agua, con o sin adición de grasa láctea hasta alcanzar el*

contenido de grasa establecido para el tipo respectivo, seguido de la homogeneización, cuando corresponda, y el tratamiento térmico previsto en este Decreto."

Por lo tanto, dada la información presentada y el análisis previo, se concluye, para efectos iniciales, que la leche fresca producida por la industria nacional es similar al producto investigado.

9.2 Concepto del GRPBN de similitud solicitado por la ANDI

En atención a la solicitud de práctica de prueba de la ANDI, el Grupo de Registro de Productores de Bienes Nacionales mediante memorando GRPBN-2024-000081 del 1 de noviembre de 2024, emitió un concepto sobre la similitud entre las fichas técnicas de los requisitos que debe cumplir la leche entera cruda, para ser aceptada en ALPINA PRODUCTOS ALIMENTICIOS S.A. para Colombia, Ecuador y Venezuela y las fichas técnicas de las Especificación de Producto Leche en Polvo importada Descremada de LSDP Canyon, La leche seca importada sin grasa de Dairy America y el Boletín informativo de la leche entera en polvo importada de Dairy America, concluyendo lo siguiente:

"1. La LECHE ENTERA LIQUIDA de producción nacional y la LECHE ENTERA EN POLVO importada de los Estados Unidos es similar en cuanto a materias primas, proceso productivo, composición química y usos. Por otro lado, basándose en el estado de la materia en que se encuentran los productos (líquido y sólido) se tienen diferencias en cuanto a su clasificación arancelaria, ya que el producto importado se clasifica por la subpartida arancelaria 0402.29.19.00. y el producto nacional por la subpartida arancelaria 0401.20.00.00; por lo que fue necesario llevar a las mismas condiciones los valores del producto nacional realizando la conversión de los porcentajes de materia grasa, proteína y lactosa en Extracto Base Seca de la leche entera líquida obteniendo los siguientes valores: Grasa: 26.54 % Proteínas: 25.66% y Lactosa: Aprox. 47.88%; los cuales se encuentran dentro de los rangos presentados en la ficha técnica del producto importado, estableciendo así que existe similitud entre los productos mencionados anteriormente.

2. 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.

3. Con relación a la clasificación arancelaria descrita en el Decreto 1881 de 2021 en la que se hace referencia al envase de contenido neto en Kg, se puede concluir que esta no modifica la naturaleza del producto y hace referencia al embalaje para la distribución de carga contenerizada y distribución logística."

Con base en lo anterior, y en el concepto emitido por el Grupo de Registro de Productores de Bienes Nacionales incorporado en la apertura de la investigación, se ratifica la existencia de similitud entre la leche líquida nacional y la leche en polvo entera importada, corroborando que ambos productos son similares en cuanto a materias primas, proceso productivo, composición química, características físico-químicas y usos.

En cuanto a la similitud de la leche líquida nacional y la leche en polvo descremada importada, es importante resaltar que todas parten de la misma materia prima que es la leche entera cruda. Adicionalmente, la información documental que analizó el Grupo de Registro de Productores de Bienes Nacionales no contempla los usos finales iguales anteriormente descritos por las empresas ALPINA y ALQUERIA en las visitas, los documentos anexos y las declaraciones, así como tampoco contempla la información de las fichas técnicas de los productos elaborados por ALPINA donde se utiliza tanto la leche líquida nacional y la leche en polvo importada. Con la información se concluyó que ambos productos comparten los mismos usos para el sector de las industrias productoras de bebidas lácteas como ALPINA y ALQUERIA.

9.3. Similitud en el uso industrial de los productos

Algunos intervinientes, entre los que se encuentran el Gobierno de Estados Unidos, USDEC y ROCSA COLOMBIA S.A., afirmaron que los compradores industriales de leche en polvo no podrían sustituir eficazmente ese producto por leche líquida debido a las exigencias específicas de sus procesos. Sobre esa base afirmaron que los dos productos analizados en realidad no son similares porque tienen usos que no son compatibles.

Para someter a examen ese argumento de oposición, la Autoridad empleó la base de datos de importaciones de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (en adelante, DIAN) para identificar el total de importadores de leche

en polvo originaria de Estados Unidos en el periodo comprendido entre 2020 y 2023. Luego realizó la segmentación por objeto social de ese conjunto de agentes. Este ejercicio permitió clasificarlos en cinco categorías: (i) los productores de productos lácteos, (ii) los comercializadores de leche en polvo, (iii) los productores de confitería, (iv) los productores de alimentos (que incluyen los productores de alimentos que no corresponden a productos lácteos y los productores de mezclas destinadas a otros usuarios industriales) (v) un conjunto de agentes que corresponden a farmacéuticas, aerolíneas e importadores para terceros. A continuación, se presentan los agentes que hacen parte de cada categoría y la participación de cada una en el total de importaciones desde Estados Unidos:

(i) Productores de productos lácteos: esta categoría representó un 38,49% de participación en las importaciones totales de leche en polvo originarias de Estados Unidos. Incluye a los siguientes agentes:

Alpina Productos Alimenticios S.A., Cooleches S.A.S., Cosmolac S.A.S., Lactalis Colombia Ltda., Nestlé de Colombia S.A., Alimentos del Valle S.A., Dasa de Colombia S.A.S. (Alquería), Derivados Lácteos del Norte S.A.S., Emprelac S.A.S., Gloria Colombia S.A., Inversiones y Ganadería AJ S.A.S. Zomac, Lácteos La Esmeralda S.A.S., Lechecol ZF S.A.S., Procesadora de Leches S.A., Productos Alimenticios El Recreo S.A.S., Productos Lácteos Aura S.A.S. y Productos Lácteos Colfrance C.P.S. en C. en reorganización.

(ii) Comercializadores: esta categoría representó un 32,58% de participación en las importaciones analizadas. Incluye a los siguientes agentes:

Brokers And Traders S.A.S., C.I. Global Market S.A.S., Centurion Foods S.A.S., Coalco 2 Sociedad Agropecuaria de Transformación, Comerpol S.A.S., Dissabana Zomac S.A.S., Distribuidora Nacional Cooperativa Multiactiva, Granos y Alimentos de Colombia S.A.S., Inversiones Dos Océanos S.A.S., Joli Foods S.A.S., Lactoinsumos Comercializadora Productos Lácteos S.A.S., Mercantil Ganadera y Láctea S.A.S., Precooperativa Multiactiva San Rafael, R & O S.A.S., Rincón Cash S.A.S., Rosmi S.A.S., Rocsa Colombia S.A. y Tradercol Ltda.

(iii) Confitería: esta categoría representó un 12,17% de participación en las importaciones analizadas. Incluye a los siguientes agentes:

Antioqueña de Helados S.A.S., Colombina del Cauca S.A., Colombina S.A., Comestibles Italo S.A., Fábrica de Alimentos Procesados Ventolini S.A. en Reorganización, Sucesores de José Jesús Restrepo y CIA S.A. Casa Luker S.A. Comercial Allan S.A.S y Gestión Cargo Zona Franca S.A.S. Esta última se incluyó en este grupo, conforme con la información proporcionada por la Compañía

Nacional de Chocolates S.A.S., en el marco de la visita⁷ realizada por la Autoridad Investigadora el día 14 de noviembre de 2024, toda vez que 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.

(iv) Productores de alimentos: esta categoría representó un 13,62% de participación en las importaciones analizadas. Incluye a los siguientes agentes:

Aromasynt S.A.S., Griffith Foods S.A.S, Factores y Mercadeo S.A., Fractolac Dairies S.A.S., C.I. Alliance S.A., Colfoods S.A.S., DNA Distrinal S.A.S., C.I World Market S.A.S., Indulácteos de Colombia S.A.S., Ingredientes y Productos Funcionales S.A.S., Octo Ponte S.A.S., Neogen Colombia S.A.S., Precooperativa de Alimentos de Colombia Prealco, Productora Natural de Alimentos S.A.S., Productos Naturales de la Sabana S.A.S., Pulpafruit S.A.S., Soluciones e Innovación en Alimentos Colombia S.A.S., Super de Alimentos S.A.S., Multingredientes S.A.S. e Inversiones Aliprór S.A.S.

(v) Otros (farmacéuticas, aerolíneas, importadores para terceros): esta categoría representó un 3,14% de participación en las importaciones analizadas. Incluye a los siguientes agentes:

Nutrabiotics S.A.S., Polanco Orozco Jorge Mario, Trading Group International S.A.S., American Airlines INC sucursal Colombia, Delta Air Lines INC. Sucursal Colombia, Química Interkrol Limitada y Latin America Distribution Colombia S.A.

Ahora bien, con base en la información proporcionada por DIAN, a continuación se detalla el volumen de importaciones de leche en polvo, desglosado por sector.

Este desglose permite observar la distribución de las importaciones de leche en polvo según su sector de destino y proporciona una visión clara del comportamiento del mercado durante el periodo de análisis.

VOLUMEN DE IMPORTACIONES DE LECHE EN POLVO POR SECTOR (KG)				
SECTOR	2020	2021	2022	2023
PRODUCTORES	21.628.317	17.492.725	19.766.950	18.355.180
COMERCIALIZADORAS	20.755.378	15.835.046	16.488.166	12.299.465
INDUSTRIA ALIMENTARIA	5.731.675	4.836.375	7.750.915	9.022.050
CONFITERIA	5.080.325	5.094.575	6.802.368	7.445.898
OTROS (FARMACEUTICAS, AEROLINEAS, IMPORTADORAS)	633.697	1.442.517	1.578.331	2.654.670

Fuente: DIAN. Cálculos SPC

⁷ Tomo 50, expediente público SV-249-02-2

Para el año 2023, las importaciones de leche en polvo mostraron una distribución sectorial específica. El sector de los productores de leche alcanzó un volumen de 18.355.180 kg, mientras que el sector de las comercializadoras registró importaciones por un total de 12.299.465 kg. Por su parte, las empresas dedicadas a la producción de confitería importaron aproximadamente 7.445.898 kg. En el caso de la industria alimentaria, las importaciones se situaron en 9.022.050 kg. Finalmente, el sector compuesto por diversas empresas, incluidas farmacéuticas, importadoras y aerolíneas, realizó importaciones por un total de 2.654.670 kg durante el mencionado período.

CAPÍTULO II

EVALUACIÓN TÉCNICA PARA ADOPTAR UNA DETERMINACIÓN FINAL

1. Condiciones para imponer derechos compensatorios definitivos

De conformidad con el Acuerdo SMC de la OMC y el Decreto 653 de 2022, en el marco de una investigación de esta naturaleza solo es procedente la imposición de derechos compensatorios definitivos si existen elementos de prueba suficientes para concluir sobre la existencia de las siguientes condiciones: (i) que existe una subvención y, si es posible, su cuantía, en las importaciones investigadas; (ii) que existe un daño importante a la producción nacional, una amenaza de daño importante o un retraso en forma importante del establecimiento de una rama de producción nacional en Colombia, y (iii) una relación causal entre las importaciones objeto de subvención y el daño importante registrado en la rama de producción nacional. Por supuesto, tendrá que estar suficientemente establecido también la representatividad de los agentes que intervienen en nombre de la rama de la producción nacional y la similitud entre el producto investigado y el que produce la rama de producción nacional.

A continuación, se analiza la verificación de esos elementos.

2. Existencia y cuantía de las subvenciones

En este capítulo se establecerá si las medidas gubernamentales de Estados Unidos para apoyar la producción de leche se podrían considerar como subvenciones en los términos del artículo 2.2.3.9.2.1 del Decreto 653 de 2022 y el párrafo 1 del artículo 1 del Acuerdo SMC. Para el efecto, se analizará si está acreditada su existencia, se determinará cuáles medidas particulares harán parte del análisis y, adicionalmente, se describirá su contenido con el fin de establecer si constituyen subvenciones recurribles.

2.1. Existencia de los programas de apoyo que constituirían subvenciones

La Autoridad identificó 7 programas federales y 8 programas estatales que ofrecían algún tipo de apoyo a la producción de leche líquida en Estados Unidos. Esos programas se relacionan a continuación:

PROGRAMAS
1. Programa de cobertura del margen de productos lácteos
2. Programa de compra y distribución de alimentos (FPDP)
3. Programa de donación de productos lácteos (DDP)
4. Programa de asistencia para la comercialización de productos lácteos orgánicos (ODMAP)
5. Alianza de innovación empresarial láctea
6. Subvención para la mejora y modernización de granjas lecheras
7. Subvención para el almacenamiento y manipulación de leche en granjas
8. Subvención de certificación y seguridad alimentaria láctea
9. Subvención para servicios de marca y marketing de productos lácteos
10. Subvención para la expansión del procesador de lácteos existente
11. Programa de asistencia agrícola COVID-19 de Vermont - VCAAP
12. Programa de pérdida de leche (MLP)
13. Programa de indemnización por ganadería (LIP)
14. Programa de préstamos agrícolas
15. Programa de precios futuros de productos lácteos

En este punto de la actuación existen elementos de juicio que permiten concluir que esos programas existen. En primer lugar, el fundamento probatorio de los programas y su contenido corresponde a los documentos públicos originados por diversas entidades públicas de Estados Unidos. En segundo lugar, la existencia de esos programas se constató con la información aportada a esta actuación por el gobierno de Estados Unidos y USDEC. Es importante precisar, sin embargo, que esos intervinientes admitieron la existencia de los programas, pero discutieron que pudieran ser considerados como subvenciones y que estuvieran destinados a apoyar en alguna medida la producción de leche en polvo. Estos aspectos, por supuesto, serán considerados en este análisis. Por ahora lo que es necesario resaltar es que no existe controversia sobre la existencia de los programas identificados en la apertura de esta investigación.

2.2. Identificación de los programas relevantes para esta actuación

Con fundamento en la información aportada por las intervinientes es razonable descartar algunos de los programas que se habían identificado inicialmente. En particular, no se tendrán en cuenta 4 programas federales y 6 estatales. El fundamento de esta consideración es que las contribuciones otorgadas en esos programas no habrían tenido efecto en los costos de producción y en el precio de la leche en Estados Unidos debido a que se habría tratado de apoyos para

actividades diferentes a la producción de leche –aunque relacionados con el sector lácteo–, se habrían concentrado en otros productos derivados diferentes de la leche en polvo y, además, no habrían correspondido a actividades de producción desarrolladas durante el año 2023, que es el periodo investigado en esta actuación.

Los programas excluidos se presentan a continuación:

PROGRAMAS
2. Programa de compra y distribución de alimentos (FPDP)
3. Programa de donación de productos lácteos (DDP)
6. Subvención para la mejora y modernización de granjas lecheras
7. Subvención para el almacenamiento y manipulación de leche en granjas
8. Subvención de certificación y seguridad alimentaria láctea
9. Subvención para servicios de marca y marketing de productos lácteos
11. Programa de asistencia agrícola COVID-19 de Vermont - VCAAP
12. Programa de pérdida de leche (MLP)
13. Programa de indemnización por ganadería (LIP)
15. Programa de precios futuros de productos lácteos

Por las razones anotadas, el análisis que se presenta a continuación no va a incluir los programas descartados.

2.3. Análisis de los programas: carácter de subvenciones y cuantía

En este aparte se establecerá si los programas analizados constituyen subvenciones recurribles. Con ese fin, primero se expondrán los elementos que le atribuyen a un programa de esta naturaleza el carácter de subvención. Segundo, se describirá el contenido de cada programa y se determinará si reúne los elementos en cuestión. Tercero, se indicará la cuantía de las subvenciones identificadas. Finalmente, se determinará la proporción de las subvenciones otorgadas a la producción de leche líquida en Estados Unidos que se habría trasladado a la producción de leche en polvo.

2.3.1. Elementos que constituyen una subvención recurrible

De acuerdo con el artículo 2.2.2.3.9.2.1. del Decreto 653 de 2022 y el artículo 1.1. del Acuerdo SMC, un programa de apoyo a la producción puede ser considerado una subvención si reúne dos condiciones: consistir en un beneficio y tener carácter específico. Con base en el artículo 2.2.3.9.2.6. del citado Decreto y el artículo 2.1. del Acuerdo SMC, esa subvención tendrá un carácter recurrible si, además, genera un daño a la rama de producción nacional de un producto similar en los términos del artículo 15 del Acuerdo SMC. A continuación se precisa el contenido de cada uno de esos requisitos en lo pertinente para este caso.

2.3.1.1. Beneficio

Teniendo en cuenta los pronunciamientos del Órgano de Apelación de la OMC, un beneficio es una ventaja que, en consecuencia, "coloca al receptor en una posición más ventajosa que la que habría tenido en el mercado"⁸. Las normas citadas en el aparte anterior establecen que un programa de apoyo atribuiría un beneficio a su destinatario si constituye una contribución financiera o una forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios.

En relación con las *contribuciones financieras*, la normativa establece un listado de cuatro tipos de medidas estatales que las constituyen, las cuales se relacionan a continuación: La primera medida corresponde a las transferencias directas, efectivas o potenciales, de fondos o de pasivos. En relación con este punto el Órgano de Solución de Diferencias ha manifestado que este tipo de transacciones consiste en entregar "al receptor dinero o algo que tiene valor en dinero, normalmente sin una obligación o expectativa de que se proporcione algo a cambio al donante"⁹. La segunda medida es la condonación o no recaudación de ingresos públicos. Esta medida implica "que el gobierno ha recaudado menos ingresos de los que habría recaudado en una situación distinta, vale decir 'en otro caso'. [L]as palabras 'se condonen' sugieren que el gobierno ha renunciado a la facultad de percibir ingresos que 'en otro caso' podría haber percibido"¹⁰. La tercera medida consiste en el suministro de bienes o servicios y la compra de bienes que no sean de infraestructura general. Esta medida "tiene la posibilidad de reducir artificialmente el costo de producción de un producto al otorgar a una empresa insumos que tienen valor económico"¹¹.

Así mismo, puede "acrecentar artificialmente los ingresos percibidos mediante la venta del producto"¹². La cuarta medida tiene carácter indirecto. Consiste en que el Gobierno realiza pagos a un mecanismo de financiación o encomienda a una entidad privada llevar a cabo una o varias de las acciones ya descritas.

⁸ Organización Mundial del Comercio. Informe del Grupo Especial, "Canadá – Medidas que afectan a la exportación de aeronaves civiles". WT/DS70/R. 14 abril 1999. (Adoptado el 20 de agosto de 1999). Párr. 9.112.

⁹ Organización Mundial del Comercio. Informe del Órgano de apelación, "Estados Unidos – Medidas que afectan al comercio de grandes aeronaves civiles – Segunda reclamación". WT/DS353/AB/R. 12 de marzo 2012. (Adoptado el 23 de marzo de 2012). Párr. 616.

¹⁰ Organización Mundial del Comercio. Informe del Órgano de Apelación, "Estados Unidos – Trato fiscal aplicado a las "empresas de ventas en el extranjero"". WT/DS108/AB/R. 24 febrero 2000. (adoptado el 20 de marzo de 2000) Párr. 90

¹¹ Organización Mundial del Comercio. Informe del Órgano de apelación, "Estados Unidos – determinación definitiva en materia de derechos compensatorios respecto a determinada madera blanda procedente del Canadá". WT/DS257/AB/R. 19 de enero 2004. (Adoptado el 17 de febrero de 2004). Párr. 53.

¹² Organización Mundial del Comercio. Informe del Órgano de apelación, "Estados Unidos – determinación definitiva en materia de derechos compensatorios respecto a determinada madera blanda procedente del Canadá". WT/DS257/AB/R. 19 de enero 2004. (Adoptado el 17 de febrero de 2004). Párr. 53.

De otra parte, un beneficio también se puede configurar a través de una forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios. El Órgano de Solución de Diferencias de la OMC ha considerado que esa medida se configuraría por acciones como “la intervención gubernamental directa en el mercado que esté destinada a fijar el precio de un producto a un determinado nivel; por ejemplo, mediante la compra de la producción excedente, cuando el precio se establece por encima del punto de equilibrio”¹³.

2.3.1.2. Carácter específico

Acorde con los artículos 2.2.3.9.2.2. y 2.2.3.9.2.4. del Decreto 653 de 2022, en concordancia con el artículo 2.1. del Acuerdo SMC, un programa de apoyo tiene carácter específico –y, por lo tanto, constituye una subvención– si “es específica para una empresa o rama de producción o un grupo de empresas o ramas de producción (...) dentro de la jurisdicción de la autoridad otorgante”.

2.3.1.3. Carácter recurrible

El artículo 2.2.3.9.2.6. del Decreto 653 de 2022 y el artículo 5 del Acuerdo SMC determina la característica particular que permite atribuir a una subvención el carácter de recurrible. Consiste en que el programa en cuestión pueda causar un daño a la rama de la producción nacional del producto similar en los términos del artículo 15 del Acuerdo SMC. Sobre este elemento en particular, en el capítulo dedicado a la verificación de un daño en este caso se presentarán las razones que permiten concluir que las subvenciones identificadas reúnen esta condición.

2.3.2. Programas que constituyen subvenciones recurribles

Después de la depuración descrita en este documento, se determinó la existencia de evidencias suficientes de que el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales de Estados Unidos habrían concedido subvenciones a la producción de leche líquida a través de 5 programas de ayudas (3 federales y 2 estatales), los cuales, de acuerdo con el análisis que se presenta en este aparte, calificarían como subvenciones recurribles en el marco de la normativa aplicable. Los programas son los siguientes:

PROGRAMA
1. Programa de cobertura de margen lácteo 2021

¹³ Organización Mundial del Comercio. Informe del Grupo Especial, “China – Derechos compensatorios y antidumping sobre el acero magnético laminado plano de grano orientado procedente de los Estados Unidos. WT/DS414/AB/R. 15 junio 2012. (Adoptado el 16 de noviembre de 2019). Párr. 7.85.

2. Programa de asistencia para la comercialización de lácteos orgánicos (ODMAP)
3. Alianza de innovación empresarial láctea
4. Subvención para la expansión del procesador de lácteos existente
5. Programa de préstamos agrícolas

A continuación se describirá cada programa y se presentarán las razones por las que es factible concluir, que reúnen las condiciones para ser considerados como subvenciones.

2.3.2.1. Programas Federales

2.3.2.1.1. Programa de Cobertura del Margen de Productos Lácteos (DMC)

El programa de protección de margen para los productores de leche está diseñado para cubrir los déficits causados por la diferencia entre el precio promedio nacional de la leche y el costo promedio de los alimentos utilizados en su producción (margen). Esta cobertura permite a los productores seguir operando en el mercado, incluso si el margen se vuelve negativo o si los ingresos esperados son inferiores a los proyectados, ya que recibirían una indemnización para compensar las pérdidas en la producción.

Para acceder a este programa el productor de leche debe cancelar un concepto por prima (tasas que los productores deben pagar) y suscripción¹⁴. En cuanto a la prima, esta se paga de acuerdo al nivel de cobertura como se puede observar en la ilustración 1.

Es decir, el DMC, establecido por la Ley Agrícola de 2018, desempeña un papel crucial, ya que está diseñado para fomentar ingresos estables y proteger la producción lechera en Estados Unidos contra diversos riesgos.

En este programa, el gobierno garantiza que, si un productor estadounidense no recibe un pago favorable por los productos lácteos producidos, el gobierno cubrirá el margen de pérdida de la producción a través de un seguro. Estos programas están diseñados para reducir los riesgos asociados a los altos precios del alimento y bajos precios de la leche cruda y facilitar el acceso de los productores estadounidenses a mercados internacionales.

¹⁴ Cuota anual de inscripción de USD 100 más la prima para poder participar en cualquier nivel del DMC.

En este caso, se argumenta que las primas son demasiado bajas para cubrir los costos a largo plazo del programa, lo que resulta en una ayuda financiera adicional para los productores de leche cruda. Esto distorsiona la competencia internacional y se considera una forma de subsidio, lo cual está prohibido por las reglas de la OMC, puesto que:

Cuando el total de las primas pagadas por la operación lechera participante es superior al total de los pagos recibidos, dicha operación recibe un reembolso que oscila entre el 50 % y el 75 % del valor abonado por la prima. Esto ayuda a reducir considerablemente las pérdidas y garantiza una ventaja competitiva frente a los productores que no disponen de ningún tipo de cobertura ante pérdidas.

Así mismo, con la Ley de Mejoramiento Agrícola de 2018 (PL 115-334) la prima por centena para cada nivel de cobertura fue reducida en un 25 por ciento para los casos:

- 1.) Para operaciones lecheras participantes que hicieron una elección única del nivel de cobertura en un nivel y de un porcentaje de cobertura por el período de 5 años que comenzó en enero de 2019.
- 2.) Nuevas operaciones lecheras.--Para cada año calendario aplicable hasta 2023.

A. Descripción del programa

El DMC es la principal herramienta de protección de riesgos para los productores de leche promulgada en la Ley Agrícola de 2018. El DMC tiene como objetivo ayudar a los productores de leche a estabilizar sus ingresos cuando los márgenes de ganancias se reducen debido a caídas en los precios de la leche o aumentos en sus costos de producción. Para el efecto, los productores tienen la opción de elegir diferentes niveles de cobertura, lo que significa que pueden asegurar diferentes porcentajes de sus ingresos esperados. Pueden seleccionar un nivel de cobertura entre \$4 y \$9,50 por cien libras de leche y pueden cubrir un mayor porcentaje de su producción de leche, de 5 a 95 por ciento. Finalmente, con el DMC los costos de las primas quedaron un poco más altas para las coberturas de margen de nivel II por encima del nivel de protección de \$5,50 por cada 100 libras de leche. Es importante anotar que los primeros 5.000.000 de libras tendrán cobertura nivel I y la producción posterior se calculará su prima con respecto al Nivel II.

Este programa ayuda a los productores a gestionar los riesgos asociados con los cambios en los precios de la leche. Con ese fin utiliza el precio *All-Milk* menos el costo de una ración para producir 100 libras de leche. El DMC garantiza un monto de margen seleccionado por el productor, lo que proporciona gestión de riesgos

tanto del precio de la leche como del precio del alimento¹⁵. Así mismo, tiene una cuota anual de administración de \$100 y asegura el margen entre el precio de la leche y los costos de alimentación por una prima (nivel I y Nivel II), con pagos realizados sobre la producción de leche histórica inscrita, ofreciendo protección a los productores de leche cuando la diferencia entre el precio total de la leche y el precio promedio del alimento (el margen) cae por debajo de una cierta cantidad en dólares seleccionada por el productor¹⁶. La siguiente tabla presenta el costo del programa y su cobertura:

Ilustración 1 Tasas primas de Cobertura de Margen Lácteo

Coverage Level	Tier 1 Premium per cwt for covered production history of 5 mil lbs. or less	Tier 2 Premium per cwt, all years for covered production history over 5 mil lbs.
\$4.00	None	None
\$4.50	\$0.0025	\$0.0025
\$5.00	\$0.005	\$0.005
\$5.50	\$0.030	\$0.100
\$6.00	\$0.050	\$0.310
\$6.50	\$0.070	\$0.650
\$7.00	\$0.080	\$1.107
\$7.50	\$0.090	\$1.413
\$8.00	\$0.100	\$1.813
\$8.50	\$0.105	N/A
\$9.00	\$0.110	N/A
\$9.50	\$0.150	N/A

Fuente: Dairy Markets¹⁷

Los productos lácteos son elegibles para recibir un reembolso por parte de las primas pagadas en el programa. Una operación puede optar por recibir el 50% del monto del reembolso como un reembolso en efectivo o tomar el 75% del monto como un crédito que puede usarse para las primas del programa.

El gobierno de Estados Unidos, en respuesta a cuestionarios, complementó la descripción del programa:

"El programa está diseñado para limitar el impacto en la producción y los precios de la leche en EE.UU y que todas las operaciones lecheras en los Estados Unidos son elegibles para el programa DMC,

¹⁵ University of Wisconsin-Madison. Enrollment open for 2023 Dairy Margin Coverage (DMC) learn more in an Extension webinar on November 9 [En línea]. Disponible en: <https://farms.extension.wisc.edu/learn-about-the-2023-dairy-margin-coverage-dmc-in-an-extension-webinar-on-november-9/>

¹⁶ Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. (USDA). Programa de Cobertura de Margen Lácteo.2023. [En línea]. Disponible en: [file:///D:/DESCARGAS/dairy_margin_coverage_program_2022_fact_sheet%20\(2\).pdf](file:///D:/DESCARGAS/dairy_margin_coverage_program_2022_fact_sheet%20(2).pdf)

¹⁷ Dairy Markets & Policy. [En línea]. Disponible en: <https://dmc.dairymarkets.org/#/>

independientemente de si producen leche para la fabricación de leche en polvo o no. Para participar, una operación lechera debe producir y comercializar leche de vacas ubicadas en los Estados Unidos y proporcionar evidencia de la producción de leche al momento de la inscripción.

(...)

El DMC ofrece cobertura para las pérdidas operativas debido a márgenes más bajos de lo esperado entre el precio de la leche y los costos de alimentación (...)".

La USDEC, también en su respuesta a cuestionarios, complementó la descripción expuesta:

"El DMC es un programa de protección financiera a los productores de leche cuando la diferencia entre el precio total de la leche y el coste promedio del alimento (el margen) se sitúa por debajo de un determinado importe en dólares seleccionado por el productor. Es decir, el DMC es un programa de seguro que protege al productor de leche en el caso de la ocurrencia de un siniestro, razón por la cual este programa solo beneficia al productor si los márgenes se ven afectados de manera negativa".

B. Razones por las que constituye una subvención

En concepto de la Autoridad Investigadora, es razonable concluir que el programa expuesto constituye una subvención. En primer lugar, otorga un beneficio en la medida en que se trata de una contribución financiera. En efecto, su implementación implica una transferencia, efectiva o potencial. En segundo lugar, es un beneficio que tiene carácter específico porque está disponible únicamente y limitado para productores de leche. En tercer lugar, presenta ventaja para los productores más pequeños, quedando disponible un margen de cobertura de USD 4,00 sin ningún costo de prima para los dos niveles de cobertura.

Una transferencia de recursos del gobierno a los productores para reducir sus costos de producción o aumentar sus ingresos, con el fin de hacer que los productos sean más competitivos en el mercado. En este caso, el margen de cobertura láctea se considera una subvención por las siguientes razones:

- **Intervención del gobierno en el mercado:** Cuando el gobierno garantiza un margen mínimo de cobertura para los productores de leche, está interviniendo activamente en el mercado. Esta intervención reduce los riesgos de los productores y mejora su rentabilidad, lo que distorsiona la competencia en el mercado global de productos lácteos.
- **Transferencia de recursos:** Al proporcionar pagos directos o subsidiar los precios, el gobierno está proporcionando un apoyo financiero directo

a los productores de leche, lo que constituye una subvención. Este apoyo no está relacionado directamente con la producción de otros productos, sino que está destinado exclusivamente a mejorar la rentabilidad de los productores de leche.

- **Reducción de costos:** Al asegurar un margen de cobertura estable, el gobierno reduce los costos efectivos de los productores de leche, lo que les permite vender a precios más bajos o mantener sus márgenes de ganancia, lo cual les da una ventaja competitiva.
- **Distorsión de la competencia:** Cuando un gobierno subsidia el margen de cobertura de los productores de leche, crea una distorsión del mercado. Los productores de leche reciben un beneficio que no está disponible para los productores de otros países. Esto les da una ventaja competitiva en el mercado internacional, lo que puede ser percibido como una forma de subvención a la exportación si los productos lácteos subsidiados se venden en mercados internacionales.

En el contexto de la Organización Mundial del Comercio (OMC), las subvenciones a la exportación y **otras formas de apoyo financiero** que distorsiona el comercio global están restringidas. Las subvenciones a la producción (como el margen de cobertura láctea) pueden ser problemáticas por las siguientes razones:

- **Distorsión de la competencia internacional:** Si los gobiernos garantizan un margen de cobertura a los productores de leche, estos pueden vender sus productos a precios más bajos en mercados internacionales, lo que puede desfavorecer a los productores de otros países que no reciben el mismo tipo de apoyo.
- **Subvenciones prohibidas:** Según las reglas de la OMC, las subvenciones a la exportación y otras subvenciones que distorsionan el comercio internacional pueden ser desafiadas por otros países si consideran que afectan injustamente la competencia en el mercado global.

C. Cálculo del beneficio

Para efectos de calcular el monto de la subvención analizada se tuvo en cuenta la información sobre los pagos reportados por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos – USDA. Esa información se encuentra en la respuesta que el gobierno de Estados Unidos ofreció al cuestionario formulado en esta actuación. Al respecto manifestó lo siguiente:

“Los pagos a los participantes del programa (operaciones lecheras) ascendieron a \$1,230.8 millones, mientras que las primas y tarifas administrativas abonadas por los participantes sumaron \$59 millones. En 2023, el programa registró un total de 159 mil millones de libras en historial de producción de leche y el número de participantes en el

programa que recibieron un pago en 2023 fue aproximadamente 17,000. Donde los pagos netos ascendieron a los USD 1.171 millones”.

Por lo expuesto, existiría evidencia para concluir que para el año 2023 el programa registró un total de 159 mil millones de libras en historial de producción de leche, que 17.098 productores participantes recibieron un pago¹⁸ y que los pagos netos¹⁹habrían ascendido a los USD 1.171.000.000, descontado el valor correspondiente a las primas y tarifas administrativas abonadas por los participantes.

3.3.2.1.2. Programa de asistencia para la comercialización de productos lácteos orgánicos (ODMAP)

A. Descripción del programa

El programa se creó para ayudar a los productores de productos lácteos orgánicos certificados, que enfrentan desafíos específicos entre los que se cuentan los costos más altos atribuidos a la pandemia y las condiciones de sequía en todo el país²⁰. De conformidad con la información reportada, el programa ascenderá a USD 104.000.000 en asistencia financiera para productores de lácteos orgánicos certificados, dinero que fue presupuestado para ser utilizado en los años 2023 a 2025.

La asistencia ofrecida tiene carácter financiero y está orientada a los costos de comercialización proyectados de un productor en 2023 en función de los costos de 2022. Para el efecto, el programa proporciona un pago único de costo compartido, basado en los costos de comercialización, sobre libras de leche orgánica comercializadas en el año calendario 2022. La asistencia financiera de ODMAP brinda apoyo inmediato a las operaciones de lácteos orgánicos certificados durante 2023, manteniendo las operaciones de lácteos orgánicos sostenibles hasta que los mercados regresen a condiciones más normales²¹.

De igual manera, la asistencia del programa se proporcionará a través de los fondos no utilizados de la Corporación de Crédito para Productos Básicos que quedan de programas de asistencia pandémicos anteriores. La asistencia ayudará a los productores de lácteos orgánicos elegibles con hasta el 75% de sus futuros costos de comercialización proyectados en 2023, según estimaciones

¹⁸ La página web del Departamento de Agricultura de Estados Unidos, en el link <https://www.fsa.usda.gov/programs-and-services/dairy-margin-coverage-program/program-enrollment-information/index>, acredita que a diciembre de 2023 se habían realizado 17.098 operaciones en el DMC.

¹⁹ El pago neto corresponde al pago bruto menos las primas y tarifas.

²⁰ Notice of Funds Availability (NOFA) for the Organic Dairy Marketing Assistance Program 2023. [En línea]. Disponible en: <https://public-inspection.federalregister.gov/2023-11030.pdf>

²¹<https://www.fsa.usda.gov/programs-and-services/farm-bill/farm-safety-net/dairy-programs/index>

nacionales de costos de comercialización. Esta asistencia se brindará a través de un proceso de solicitud simplificado basado en un pago nacional por quintal. Los pagos se limitarán a los primeros cinco millones de libras de producción anticipada.

El gobierno de los Estados Unidos, en respuesta a cuestionarios, complementó la descripción del programa así:

“El Programa de Asistencia para la Comercialización de Productos Lácteos Orgánicos (ODMAP) fue un programa temporal de un año, establecido bajo la autoridad de la Sección 5 de la Ley de la Corporación de Crédito para Mercancías (Anexo US-2). Su objetivo era mitigar la volatilidad del mercado, los altos costos de insumos y transporte, así como la inestabilidad en el suministro y los precios de los alimentos, problemas que afectaron de manera particular a la industria láctea orgánica tras la pandemia global de COVID-19”.

B. Razones por las que constituye una subvención

Los aportes y garantías crediticias bajo este programa se consideran como beneficios en la forma de contribuciones financieras, pues implican una transferencia directa de fondos efectiva o potencial. Esto se debe a que el diseño del programa está orientado a minimizar cualquier impacto en la producción y precios de la leche en Estados Unidos mediante la concesión de subvenciones. Así mismo, el programa tiene carácter específico porque está disponible únicamente para productores agrícolas.

C. Cálculo del beneficio

Con fundamento en las respuestas otorgadas por el gobierno de Estados Unidos, los pagos que se realizaron por cuenta del programa en 2023 ascendieron a USD 20.500.000. El volumen de leche orgánica líquida elegible para el pago fue de aproximadamente 1.900.000.000 de libras, correspondiente a la leche orgánica producida por vacas lecheras, cabras u ovejas lecheras²².

3.3.2.1.3. Programa de préstamos Agrícolas

A. Descripción del programa

La Agencia de Servicios Agrícolas ofrece préstamos para ayudar a los agricultores y ganaderos a obtener el financiamiento que necesitan para iniciar, expandir o mantener una granja familiar. Para el efecto, ofrece tasas de interés máximas de préstamos garantizados, las cuales no pueden exceder unos límites

²² Farm Service Agency. Organic Dairy Marketing Assistance Program. [En línea]. Disponible en: https://www.fsa.usda.gov/Assets/USDA-FSA-Public/usdafiles/Farm-Bill/pdf/fsa_organic_dairy_marketing_assistance_program_2023_final.pdf

establecidos en el programa. Los prestamistas no están obligados a fijar directamente el precio de sus préstamos en el SOFR o en el Tesoro a 5 años. Estas reglas simplemente establecen las tasas de interés máximas que los prestamistas garantizados no pueden exceder al cierre. Los préstamos ofrecidos con cargo al programa tienen diversas modalidades:

Préstamos para operación de granjas (directos y garantizados)

Los préstamos operativos están destinados a promover, construir y mantener granjas familiares. La Agencia de Servicios Agrícolas (FSA, por sus siglas en inglés) provee préstamos directos y garantizados mediante un préstamo garantizado. Para materializarlo, un prestamista comercial lleva a cabo los trámites del préstamo y la FSA lo garantiza con una cobertura por pérdidas de hasta un 95% de su valor. Adicionalmente, la FSA presta asesoría de crédito y supervisión a sus prestatarios directos al hacer una evaluación exhaustiva de la operación agrícola. Estos préstamos directos están disponibles por hasta un endeudamiento máximo de \$300.000 dólares, al igual que operar directamente microcréditos por un endeudamiento máximo de \$50.000 dólares. Con un monto máximo para préstamos garantizados de \$1.399.000 (cifra que varía anualmente de acuerdo con la inflación).

Asistencia y apoyo del USDA para agricultores, ganaderos y silvicultores desatendidos

La Sección 22007 de la Ley de Reducción de Inflación (IRA, por sus siglas en inglés) modifica la Sección 1006 del Plan de Rescate Estadounidense de 2021, 7 USC § 2279 , y asigna recursos al USDA hasta 2031: \$2.2 mil millones para apoyar un programa para brindar asistencia financiera (incluido el costo de brindar asistencia financiera) a agricultores, ganaderos o propietarios de tierras forestales que previamente se había determinado que habían experimentado discriminación en los programas de préstamos agrícolas del USDA antes del 1 de enero de 2021. La cantidad de la asistencia financiera proporcionada no puede ser superior a \$500.000 dólares, según se determine apropiado en función de las consecuencias experimentadas como resultado de la discriminación. El programa será administrado por una o más entidades no gubernamentales calificadas seleccionadas por el USDA de conformidad con los estándares establecidos por esta misma.

Préstamos Operativos

Los Préstamos Operativos pueden utilizarse para comprar ganado, semillas y equipo. También puede cubrir los costos operativos de la granja y los gastos de subsistencia de la familia mientras la granja se pone en marcha. Con un monto máximo de préstamo de \$400.000 dólares, todos los préstamos operativos directos de la FSA son financiados y atendidos por la Agencia a través de los oficiales de préstamos agrícolas y los gerentes de préstamos agrícolas locales.

La financiación proviene de asignaciones del Congreso como parte del presupuesto del USDA²³.

Préstamos de propiedad agrícola

Los Préstamos para Propiedad Agrícola se pueden utilizar para comprar o expandir una granja o rancho. Este préstamo puede ayudar a pagar los costos de cierre, construir o mejorar edificios en la finca, o ayudar a conservar y proteger los recursos del suelo y el agua.

Microcréditos

Los microcréditos son un tipo de préstamo operativo o de propiedad agrícola. Están diseñados para satisfacer las necesidades de los agricultores pequeños y principiantes o para operaciones no tradicionales y especializadas al simplificar algunos de los requisitos y ofrecer menos papeleo. El monto máximo para un Préstamo Directo para Operaciones Agrícolas es de \$400.000 y no pueden exceder los 7 años.

B. Razones por las que constituye una subvención

Los aportes y garantías crediticias bajo este programa se consideran como beneficios en la forma de contribuciones financieras. La razón evidente es que consiste en la concesión de créditos para el desarrollo de actividades productivas. Adicionalmente, tienen carácter específico porque la legislación permite garantías crediticias disponibles únicamente para cubrir los costos de operación de la finca o granjas y para pequeños agricultores o aquellos que están comenzando.

C. Cálculo del beneficio

No se encontraron cifras separadas para los préstamos agrícolas, por tanto no es posible determinar la cuantía. Al respecto, el gobierno de Estados Unidos manifestó lo siguiente:

“Cualquier beneficio por subsidio proporcionado por este programa debe asignarse al valor total de las ventas de la producción agrícola de EE.UU. en el período correspondiente”.

3.3.2.2. Programas Estatales

3.3.2.2.1. Alianza de innovación empresarial láctea

²³ Farm operating Loans. (s. f.). [En línea]. Disponible en: <https://www.fsa.usda.gov/programs-and-services/farm-loan-programs/farm-operating-loans/index>

A. Descripción del programa

Este programa es aplicable en los Estados de Illinois, Indiana, Iowa, Kansas, Michigan, Minnesota, Missouri, Nebraska, Ohio, Dakota del Sur y Wisconsin. Su objetivo es alentar a los pequeños y medianos productores de leche, empresarios y procesadores del Medio Oeste, a llevar a cabo proyectos como la diversificación de las granjas lecheras, procesamiento en granja, creación de productos con valor agregado y esfuerzos para comercializar productos lácteos para la exportación²⁴. Sobre sus características el gobierno de Estados Unidos manifestó:

“El programa de Subvenciones para la Innovación Empresarial Láctea otorga subvenciones reembolsables de hasta \$100,000 cada una, mediante un proceso competitivo, a agricultores lecheros, emprendedores y procesadores de tamaño pequeño a mediano en los 11 estados de cobertura de la DBIA. Esta región incluye Illinois, Iowa, Indiana, Kansas, Michigan, Minnesota, Missouri, Nebraska, Ohio, Dakota del Sur y Wisconsin. Solo las operaciones lecheras ubicadas en estos estados de EE.UU. son elegibles para postularse al programa.

- Diversificar la granja lechera mediante el desarrollo de productos lácteos, especialización, empaque y/o estrategias de comercialización;
- Crear productos lácteos de valor agregado (por ejemplo, utilizar la leche para fabricar queso, yogur, bebidas, etc.)”

B. Razones por las que constituye una subvención

Los aportes bajo este programa se consideran como beneficios en la forma de contribuciones financieras. Esto es así porque implican la transferencia efectiva o potencial de recursos para los beneficiarios. Adicionalmente, tienen carácter específico porque está limitado a un número determinado de productores lecheros y procesadores de tamaño mediano y pequeño.

C. Cálculo del beneficio

En junio de 2023 se anunciaron las 26 empresas lácteas que recibieron más de \$2,3 millones de dólares en financiación en el ciclo de subvenciones *Dairy Business Builder Spring 2023*²⁵. En diciembre de 2023 DBIA anunció las 41 empresas lácteas que recibieron casi \$4 millones de dólares en financiamiento

²⁴ IOWA DEPARTMENT OF AGRICULTURE AND LAND, Dairy Business Innovation Alliance [En línea]. Disponible en: <https://iowaagriculture.gov/dairy-products-control-bureau/dairy-business-innovation-alliance>

²⁵ Center For Dairy Research, Programa de subvenciones DBIA [En línea]. Disponible en: <https://www.cdr.wisc.edu/dbia-grant-program-1#:~:text=Applicants%20notified%20by:%20Early%20December,BUILDER%20Winter%202022%20grant%20cycle.>

en los ciclos de subvenciones *Dairy Business Builder Fall 2023* y *Dairy Industry Impact 2023*. Por tanto, las transferencias que se realizaron en las dos rondas de pago del año 2023 habrían ascendido a los USD 5.824.476²⁶ millones de dólares otorgados a 65 beneficiarios.

3.3.2.2.2. Subvención para la expansión del procesador de lácteos existente

A. Descripción del programa

Este programa es aplicable en los Estados de Connecticut, Delaware, Maine, Maryland, Massachusetts, New Hampshire, Nueva Jersey, Nueva York, Pensilvania, Rhode Island y Vermont. Su objetivo es abordar la importante necesidad de inversión en infraestructura de procesamiento en el Noreste. Esta subvención solo financiará instalaciones de procesamiento de lácteos existentes ubicadas en la región noreste con un enfoque en ampliar la utilización de leche, componentes lácteos y/o mezclas lácteas de origen regional, así como para diversificar la cadena de suministro²⁷.

Los proyectos financiados a través de esta subvención se centrarán en la adquisición de equipos especializados necesarios para aumentar la capacidad de procesamiento mediante la expansión del volumen y la expansión de la línea de productos existente. Se pueden incluir actividades adicionales relacionadas con la capacitación, el marketing o la logística de la cadena de suministro que apoyen directamente el aumento de la capacidad de producción.

B. Razones por las que constituye una subvención

Los aportes bajo este programa se consideran como beneficios en la forma de contribuciones financieras. Esto es así porque implican la transferencia efectiva o potencial de recursos para los beneficiarios. Adicionalmente, tienen carácter específico porque está limitado a los productores de la región noreste de Estados Unidos que cumplan los requisitos de: 1) procesar leche de origen regional dentro del noreste y que 2) cumplen con todos los estándares estatales y federales requeridos.

C. Cálculo del beneficio

Los solicitantes califican en los niveles que se describen a continuación según la leche utilizada en un día de producción promedio, independientemente de la cantidad de días por semana que procesen. El volumen puede diferir según el producto fabricado y los procesadores deben hacer referencia a la medida de

²⁶ Cover Letter USTR & Traducción Oficial a Español Respuestas Cuestionario Leche en Polvo USA. Subvenciones de Innovación Empresarial Láctea, 2020 a 2023. Anexo US-4. P. 130-135.

²⁷ Northeast Dairy Business InnovationCenter .Existing Dairy Processor Expansion Grant. [En línea]. Disponible en: <https://nedairyinnovation.com/grants/existing-dairy-processor-expansion/>

volumen de su producto específico. El volumen es una medida de insumos y no de productos terminados. Para los fines de esta subvención, leche significa leche líquida, componentes lácteos y/o mezclas lácteas.

Nivel	Volumen de leche utilizada en un día de producción promedio/Libras	Rango de premios/USD	Total, fondos disponibles USD
Nivel 1	100.001+	\$500.000-\$1.000.000	\$ 6.000.000
Nivel 2	1.001-100.000	\$100.000-\$650.000	\$ 4.000.000
Nivel 3	1-1.000	\$25.000-\$250.000	\$ 2.000.000

Fuente: Dairy Business Innovation Center²⁸.

El programa cuenta con recursos por un valor de USD 12.000.000 en fondos de subvención, aproximadamente USD 6.000.000 de dólares para el Nivel 1, USD 4.000.000 de dólares para el Nivel 2 y USD 2.000.000 de dólares para el Nivel 3. Para 2023, los subsidios transferidos fueron de USD 8.540.855,²⁹ distribuidos en 20 beneficiarios.

3.3.2.3. Total subsidios Federales y Estatales

CUANTÍA DE LA SUBVENCIÓN AÑO 2023		
PROGRAMA	USD	Participación
1. Programa de Cobertura de Margen Lácteo 2021	1.171.000.000	97,11%
2. Programa de asistencia para la comercialización de lácteos orgánicos (ODMAP)	20.500.000	1,70%
3. Alianza de innovación empresarial láctea	5.824.476	0,48%
4. Subvención para la expansión del procesador de lácteos existente	8.540.855	0,71%
5. Programa de préstamos agrícolas	No es posible determinar la cuantía	-
TOTAL DE BENEFICIOS A LA LECHE CRUDA.	1.205.865.331	100%

Fuente: Calculo SPC

3.3.3. Proporción de la subvención trasladada a la producción de leche en polvo importada por Colombia

Lo expuesto hasta este punto evidencia que el gobierno de Estados Unidos habría otorgado una subvención a la producción de leche líquida. Lo que ahora corresponde determinar, con fundamento en los argumentos de algunos

²⁸ Disponible en: <https://nedairyinnovation.com/grants/existing-dairy-processor-expansion/>

²⁹ Cover Letter USTR & Traducción Oficial a Español Respuestas Cuestionario Leche en Polvo USA. Anexo: Subvención para la Expansión de Procesadores Lácteos Existentes. Anexo US-8. P. 143 - 145.

opositores y en cumplimiento de los artículos 2.2.3.9.3.1. y 2.2.3.9.3.2. del Decreto 653 de 2022, es el porcentaje de esa subvención a la leche líquida que se habría trasladado efectivamente a las importaciones de leche en polvo que ingresaron a Colombia. Este ejercicio adicional es indispensable porque, como lo argumentaron los opositores y se corrobora con la práctica internacional, el subsidio concedido a un insumo no necesariamente puede considerarse trasladado de manera automática al producto elaborado con base en ese insumo. Sobre este particular, el Órgano de Apelación de la OMC ha establecido lo siguiente:

“La frase “subvención ...concedida ...indirectamente’, empleada en el párrafo 3 del artículo VI, implica que la contribución financiera del gobierno a la producción de insumos empleados en la fabricación de productos que son objeto de una investigación no está excluida, en principio, de la cuantía de las subvenciones que pueden contrarrestarse con la imposición de derechos compensatorios sobre el producto elaborado. Pero cuando el productor del insumo no es la misma entidad que el productor del producto elaborado, no cabe presumir que la subvención concedida al mismo se transfiere al producto elaborado. En ese caso es preciso analizar en qué medida las subvenciones a los insumos pueden incluirse en la determinación de la cuantía total de las subvenciones concedidas a los productos elaborados. Dado que es solamente la subvención que se sepa ha sido concedida a los productos elaborados la que puede contrarrestarse percibiendo derechos compensatorios sobre esos productos”³⁰.

Con el fin de adelantar el proceso de análisis de las subvenciones otorgadas por Estados Unidos, la Autoridad Investigadora se acoge a la metodología propuesta por el Gobierno de los Estados Unidos, la cual consideró más precisa al estar fundamentada en datos actualizados y específicos de la producción de leche en los Estados Unidos, para determinar el monto del subsidio que benefició a la producción de leche líquida y la que se trasladó a la producción de leche en polvo para el año 2023.

Por otro lado, ANALAC, en el documento titulado "Aporte de información adicional" del 19 de noviembre de 2024, se fundamenta en los datos reportados por el USDA sobre el sector lechero, los cuales Estados Unidos respalda con base en el contenido de sólidos totales.

1. Debate sobre la metodología para determinar cuántos litros de leche se requieren para producir un kilogramo de leche en polvo.

Estados Unidos propone una metodología que utiliza el contenido de sólidos totales de la leche líquida como base para medir y evaluar la producción láctea.

³⁰ Órgano de Apelación de la OMC. Informe en el caso "Estados Unidos – Determinación definitiva en materia de derechos compensatorios con respecto a determinada madera blanda procedente del Canadá. WT/DS257/AB/R, 19 de enero de 2004, párrafo 140.

Esta metodología considera la proporción de sólidos presentes en la leche, como grasa, proteínas, lactosa y minerales, lo cual permite estandarizar el análisis independientemente de las variaciones en el volumen de leche líquida.

Por otro lado, en la determinación preliminar se empleó la metodología del Observatorio de la Cadena Láctea Argentina (OCLA), que se enfoca en el volumen de litros de leche utilizados para la producción de productos lácteos terminados. Esta aproximación está orientada al cálculo del rendimiento industrial y la eficiencia en el uso de la materia prima, considerando la relación entre el volumen de leche cruda y la cantidad de producto elaborado para el 2018.

Ambas metodologías aportan perspectivas distintas: mientras la de Estados Unidos se centra en la composición intrínseca de la leche, la de OCLA prioriza el rendimiento del proceso productivo.

2. Existen elementos que permiten concluir que la metodología más apropiada es la que está basada en el contenido de sólidos de la leche líquida.

- a. La información sobre sólidos es más actualizada: esta metodología es más precisa y sustentada en datos actualizados específicos de la producción de leche líquida en Estados Unidos. La cual se encuentra acorde con la metodología propuesta por algunas partes interesadas intervinientes en la presente investigación, permitiendo calcular el monto de cualquier subsidio identificado que favorezca la producción de leche líquida y que pueda ser asignado a la producción de leche en polvo.
- b. El resultado de la aplicación de la metodología de sólidos totales genera una mayor precisión en la información sobre precios, ya que permite una medición más exacta de la calidad de la leche y su composición, lo que influye directamente en la equivalencia a leche en polvo.
- c. Se ha confirmado que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) también ha adoptado esta metodología. Un ejemplo de ello es la Resolución 017 del 1 de marzo de 2012, "por la cual se establece el sistema de pago de la leche cruda al proveedor", en la que se utiliza el contenido de sólidos totales para determinar el valor base del gramo de leche líquida.

A continuación, se explica el detalle de metodología empleada:

- En primer lugar, se determinó la producción total de leche líquida en Estados Unidos. Como la información disponible reporta ese dato expresado en libras, se convirtió la cantidad en cuestión a kilogramos y luego a litros con fundamento en factores de conversión generalmente acogidos y que no han sido controvertidos en esta actuación. De esta forma se identificó el total de la producción de leche líquida en Estados Unidos expresada en litros.

- Segundo, se calculó la cantidad de sólidos totales presentes en la leche líquida producida en Estados Unidos en el año 2023, expresada en kilogramos. Luego, se determinó el contenido de sólidos totales en la producción de leche en polvo en dicho país, con el objetivo de establecer la proporción de sólidos destinados a la elaboración de leche en polvo.
- En tercer lugar, se consideró el monto total de las subvenciones identificadas para calcular el valor subvencionado que el gobierno de Estados Unidos otorgó por cada litro de leche líquida producido durante 2023. Para ello, se multiplicó el total de las subvenciones por el porcentaje de sólidos destinado a la producción de leche en polvo.
- En cuarto lugar, se determinó la cantidad total de litros de leche utilizados en la producción de leche en polvo en los Estados Unidos durante el año 2023. Además, se analizó el valor subvencionado por litro de leche líquida destinado a esta producción, considerando las políticas de apoyo implementadas en este sector durante dicho período.
- En quinto lugar, se identificó cuántos litros subvencionados de leche líquida de Estados Unidos ingresaron a Colombia en la forma de leche en polvo. Para este fin se aplicó el contenido de sólidos totales en litro de leche propuesto por el gobierno de Estados Unidos.
- Finalmente, se determinó el monto de la subvención que se trasladó a la leche líquida en forma de leche en polvo, importada por Colombia. Para el efecto, se identificó el precio promedio ponderado de las importaciones originarias de los Estados Unidos y el valor porcentual de la subvención.

El ejercicio descrito se desarrolla a continuación:

Paso 1: producción total de leche líquida en Estados Unidos expresada en litros

Para determinar los factores de conversión desde libras a kilogramos y desde esta unidad de medida a litros se emplearon los propuestos por el Gobierno de Estados Unidos y USDEC. Estos intervinientes propusieron una metodología en la que “la producción de leche en libras se convierte primero a kilogramos, utilizando la tasa de conversión estándar de 1 kilogramo igual a 2.204623 libras. La producción de leche en EE.UU. en kilogramos se convierte luego a litros, utilizando una tasa de conversión de 1 litro de leche entera igual a 1.03 kilogramos”³¹. Estos factores de conversión se aprecian en la siguiente tabla:

³¹ Cover Letter USTR & Traducción Oficial a Español Respuestas Cuestionario Leche en Polvo USG_. Gobierno Americano. página 8



Comercio,
Industria y Turismo

Tabla 1 Factor de conversión de libras americanas a litros de leche

Libra Americana	Kilogramos	Litros de Leche
1,000	0,45359	0,440
2,20462	1,000	0,971
2,271	1,03	1

Fuente: Escrito de Oposición Leche en polvo - USDEC

Ahora bien, la producción total de leche líquida en Estados Unidos expresada en libras durante 2023 se identificó con la información disponible en el portal web del USDA. Según esa fuente la producción fue de 226.364.000.000 de libras³². Ese valor se convirtió a kilogramos de conformidad con el factor expuesto, para lo cual las 226.364.000.000 libras se multiplicaron por 0,453592 kilogramos³³ para un total de 102.677.105.351 kilogramos de leche líquida. Posteriormente, este valor se convirtió a litros con base en el factor ya establecido. Con ese fin se multiplicó 102.677.105.351 kilogramos por 0,971, lo cual arrojó un resultado de 99.699.469.296 millones de litros. Este ejercicio se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 2 Producción de leche en granja en Estados Unidos 2023

Año	Producción de leche USA (Millones/libras)	Producción de leche USA (kilogramos)	Producción de leche USA (litros)
2023	226.364	102.677.105.351	99.699.469.296

Fuente: Datos Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA)

En consecuencia, **la producción total de leche líquida en Estados Unidos durante 2023 fue de 99.699.469.296 millones de litros.**

Paso 2: producción de sólidos totales contenidos en la leche líquida en Estados Unidos expresados en kilogramos.

De acuerdo con el USDA, la producción en EE.UU. de sólidos lácteos en el 2023 fue de 29.846.130.000³⁴ libras lo que equivale a 13.537.906.107 kilogramos.

Paso 3: valor de la subvención trasladado a leche en polvo producido en Estados Unidos

Con base en lo expuesto anteriormente, se confirma que el gobierno de Estados Unidos habría otorgado subvenciones a la producción de leche líquida durante

³² Reporte USDA producción de leche. Ver online: <https://www.ers.usda.gov/data-products/dairy-data/>

³³ [Units of Weight and Measure \(United States Customary and Metric\) Definitions and Tables of Equivalents \(govinfo.gov\)](https://www.govinfo.gov/units-of-weight-and-measure)

³⁴ Ver: https://www.ers.usda.gov/webdocs/DataFiles/48685/S_UMilk.xlsx?v=2204.3. 29.849.130.00 libras en total (9.382.423.000 libras Milk Fat; y 20.463.707.000 libras Skim Solids).

2023 por un total de USD 1.205.865.331. Este dato es fundamental para establecer el impacto de dichas subvenciones en el costo de producción por kilogramo de leche en polvo producida en Estados Unidos.

Se empleó una metodología basada en la concentración de sólidos totales presentes en la leche cruda producida en Estados Unidos.

De acuerdo con USDA, en 2023, la producción de sólidos grasos en Estados Unidos alcanzó las 9.382.423.000³⁵ libras que equivalen a 4.255.773.249 kilogramos, mientras que la de sólidos no grasos fue de 20.463.707.000 libras equivalente a 9.282.132.858 kilogramos. Esto resultó en una producción total de sólidos lácteos de 29.846.130.000 libras equivalente a 13.537.906.107 kilogramos.³⁶

Por su parte, conforme con datos de USDA, en 2023 Estados Unidos produjo 1.212.857.708 kilogramos de leche en polvo, tal como se detalla en la siguiente tabla:

Producción total de leche en polvo en EE.UU	
Producto	Producción en 2023 (kilogramos)
Leche en polvo sin grasa (NDM) (0401.10)	847.493.653
Leche en polvo descremada (SMP) (0402.10)	315.073.824
Leche en polvo entera (WMP) (0401.21;0402.29)	50.290.231

Fuente: USDA

Todos los productos mencionados en la tabla anterior tienen un 96%³⁷ de sólidos lácteos, aunque con una cantidad variable de grasa láctea y sólidos desnatados. El USDA calcula que tanto la SMP, como NDM contienen un 0,8% de grasa láctea y un 95,2% de sólidos desnatados, mientras que la WMP contiene un 27,0% de grasa láctea y un 69,0% de sólidos desnatados.³⁸

³⁵ Cálculos del Servicio de Investigación Económica (ERS) del USDA utilizando datos del Servicio Nacional de Estadísticas Agrícolas del USDA, la Agencia de Servicios Agrícolas del USDA, el Servicio Agrícola Exterior del USDA, la Oficina del Censo del Departamento de Comercio de los EE. UU. y el Departamento de Alimentos y Agricultura de California.

³⁶ Ver: https://www.ers.usda.gov/webdocs/DataFiles/48685/S_UMilk.xlsx?v=2204.3. 29.849.130.00 libras en total (9.382.423.000 libras Milk Fat; y 20.463.707.000 libras Skim Solids)

³⁷ Ver: Mahadesh Sharifi., Brent Young. Milk Total solids and fat content soft sensing via electrical resistance tomography and temperature measure. Food and Bioprocess Processing Volume 90, Issue 4, October 2012, Pages 659-666.

³⁸ Ver: <https://www.ers.usda.gov/webdocs/DataFiles/48685/SupAlloc.xlsx?v=2204.3>

Al eliminar la humedad de los 1.212.857.708 kilogramos de leche en polvo producidos en 2023, considerando un contenido de sólidos del 96%, es decir, por cada kilogramo de leche en polvo se le extrae el 4% de humedad, se determinó que el total de sólidos utilizados para la producción de leche en polvo fue de 1.164.343.400 kilogramos.

De los 13.537.906.106,70 kilogramos de sólidos lácteos producidos en Estados Unidos en 2023, 1.164.343.399,68 kilogramos se destinaron a la producción de leche en polvo, según su contenido de sólidos. Esto equivale al 8,6% de los sólidos provenientes de la leche líquida producida ese año.

Sólidos utilizados en la producción de leche en polvo	
Producción de sólidos lácteos EE.UU.* (kg)	13.537.906.106,70
Contenido de sólidos totales en la leche en polvo (Kg)	1.164.343.399,68
Participación de sólidos utilizados en la producción de leche en polvo (%)	8,60%

Fuente: Cálculos del Servicio de Investigación Económica (ERS) del USDA.

* Leche en polvo, Quesos, Mantequilla, Yogurt, entre otros.

Posteriormente, se multiplicó el monto total de la subvención (USD 1.205.865.331) por el porcentaje de sólidos totales utilizados en la producción de leche en polvo (8,6%), dando como resultado que **USD 103.711.853,81** de la subvención a la leche líquida se trasladó a la producción de leche en polvo.

Paso 4. Determinar la cantidad de leche líquida destinada a la producción de leche en polvo.

Con el fin de calcular el monto de la subvención otorgada a la producción de leche líquida, se utilizó como referencia el contenido de sólidos totales de la producción total de leche líquida para el año 2023 en Estados Unidos, junto con el contenido de sólidos totales en la producción total de leche en polvo.

Al conocer el 100% en kilogramos de los sólidos totales presentes tanto en la producción total de leche líquida como en los sólidos destinados a la producción de leche en polvo, es necesario determinar la cantidad de leche líquida utilizada para producir 1.164.343.399 kilogramos de sólidos. Para ello, se utiliza una metodología que consiste en:

1. Multiplicar la cantidad de sólidos destinados a la producción de leche en polvo (1.164.343.399 kg) por la producción total de leche líquida en Estados Unidos (102.676.899.488 kg).
2. Dividir el resultado por la producción total de sólidos (13.537.906.106,70 kg).

3. Multiplicar este resultado por el factor de conversión de kilogramos a litros (0,971), obteniendo así la cantidad de litros de leche destinada a la producción de leche en polvo.

Obteniendo así que de los 99.699.469.296 de litros de leche líquida producida en Estados Unidos, 8.574.751.912,68 litros fueron destinados a la producción de leche en polvo según su contenido de sólidos, es decir, de la leche líquida producida en el año 2023, el 8,6% se destinó para la producción de leche en polvo.

Este ejercicio permite concluir que se otorgó una subvención de US 0,012 por litro de leche producido en Estados Unidos, como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 3 Cuantía de subvención en la producción de leche líquida en Estados Unidos - 2023

Total de beneficios a la leche líquida trasladada a la leche en polvo (USD)	103.711.853,81
Cantidad leche líquida utilizada en la producción de leche en polvo (litros)	8.574.751.912,68
Cuantía de la subvención (USD/litro)	0,012

Fuente: Cálculo SPC

En consecuencia, **el monto de la subvención identificada ascendió a USD 0,012 por litro de leche producido en Estados Unidos**

Paso 5. Monto de la subvención que se trasladó a la leche en polvo que es importada por Colombia

Se calculó el volumen total de las importaciones de leche en polvo (kg) originarias de los Estados Unidos convertidas a leche líquida (Lt). Este cálculo se realizó considerando los componentes de sólidos totales y el contenido de humedad de la leche líquida y en polvo, como se detalla en la tabla presentada a continuación. Esta información permite una comprensión más precisa de la transformación y equivalencia entre los productos.

Argumento de conversión		
Composición Leche	Leche en polvo (1 kg)	Leche líquida (1Lt)
Contenido de Sólidos	96,00%	13,15%*
Contenido de Humedad	4,00%	86,85%

Fuente: *Escrito de Oposición Leche en polvo – U.S. DAIRY EXPORT COUNCIL*

**El USDA publica datos anuales sobre el contenido promedio de grasa láctea y sólidos no grasos en la producción de leche en EE.UU. En 2023, la producción de leche en EE.UU. tuvo un promedio de 4.11% de grasa láctea y 9.04% de sólidos no grasos”.*

Para determinar la equivalencia de la leche en polvo importada a leche líquida se aplicó la siguiente metodología:

- i.) Se calculó el contenido de sólidos por kilogramo de leche en polvo, eliminando su contenido de humedad.
- ii.) Se determinó el contenido de sólidos en la leche líquida, la cual contiene un 13,15% de sólidos totales, según su composición para 2023.
- iii.) Se calculó la cantidad de leche líquida importada, a partir del contenido total de sólidos en la leche líquida, se ajustó para reflejar el porcentaje de humedad de la leche líquida (86,85%). Este valor se sumó a los sólidos para obtener la cantidad total de leche líquida necesaria para producir la leche en polvo importada.

Este enfoque permitió relacionar la cantidad de leche líquida utilizada en la producción de leche en polvo importada, considerando las proporciones de sólidos y humedad.

La fórmula para calcular la cantidad de leche líquida utilizada fue:

$$X = \frac{100\% \times \text{Sólidos importados (kg)}}{\text{Contenido de Sólidos en un Litro de Leche (\%)}}$$

Donde:

- **X** es la cantidad de leche líquida utilizada en litros.
- **Sólidos importados (kg):** es la cantidad total de sólidos importados expresada en kilogramos.
- **Contenido de sólidos en un litro de leche (%):** es el porcentaje de sólidos presente en la leche líquida (13,15%).

Para el cálculo del precio FOB USD/Lt, se tomó el valor de las importaciones reportadas en la base de datos de la DIAN y se dividió por el volumen total de litros importados para el año 2023.

Siguiendo la metodología previamente descrita, se reporta que en 2023 se importaron 27.849.162,80 kilogramos de leche en polvo proveniente de Estados Unidos. Al convertir esta cantidad a sólidos totales, se obtiene un volumen de 26.735.196 kilogramos. A continuación, se aplica la anterior fórmula, cuyo resultado se multiplica por 0,971, el cual corresponde al factor de conversión de kilogramos americanos a litros. De esta manera, se calculó que en 2023 se

importaron 197.413.502,63 litros de leche líquida en forma de leche en polvo subvencionada originaria de Estados Unidos.

Esa cantidad de leche se importó a un precio FOB total que ascendió a USD 85.222.328,51. Este dato permite identificar el precio de cada litro de la leche importada que se analizó. El resultado es un valor de USD 0,43 por litro. Ahora bien, teniendo en cuenta que ya fue establecido que la subvención para cada litro de leche líquida producida en Estados Unidos es de USD 0,012, es posible concluir que la cuantía de la subvención para cada litro de leche importada por Colombia en la forma de leche en polvo fue del 2,8% de su precio de importación.

Esta conclusión se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 4 Total de beneficios a las importaciones investigadas en Colombia

Cuantía de la subvención (USD/litro)	0,012
Precio FOB de exportación (USD/litro)	0,43
Cuantía de la subvención (%)	2,8%

Fuentes: Precio exportación: Base de datos declaraciones de importaciones DIAN. Cuantía de la subvención: A partir de los programas gubernamentales en los cuales se estableció la cuantía para el año 2023.

En conclusión, **la transferencia de recursos por subvenciones a la producción de leche líquida en Estados Unidos a las importaciones de leche en polvo corresponde al 2,8% del precio de exportación.**

4. Análisis de la existencia de un daño a la rama de producción nacional

En este capítulo se establecerá si las importaciones de leche en polvo originaria de Estados Unidos generan un daño a la rama de la producción nacional de leche líquida. Con ese propósito, se explicarán brevemente las condiciones que permiten concluir que las importaciones de un producto subvencionado generan un daño a los productores nacionales. Posteriormente, se presentarán los elementos de prueba que concluyen que en este caso se reunieron las condiciones referidas.

4.1. Condiciones que permiten concluir que existe un daño a la rama de producción nacional

Con fundamento en el artículo 2.2.3.9.4.1. del Decreto 653 de 2022 y el artículo 15 del Acuerdo SMC, se considera que las importaciones de un producto subvencionado generarían un daño a la rama de la producción nacional del producto similar si se reúnen las condiciones que se refieren en seguida:

En primer lugar, si se presenta un aumento significativo de las importaciones subvencionadas en el periodo objeto de investigación. Así lo establece el numeral 1 del mencionado artículo 2.2.3.9.4.1. Es importante resaltar que el carácter significativo del volumen de las importaciones investigadas y de su incremento

en el periodo analizado puede establecerse si esas importaciones representan más del 3% de las importaciones totales del producto similar en Colombia.

En segundo lugar, se considera que existe un daño si las importaciones subvencionadas generan un efecto perjudicial sobre los precios ofrecidos por la rama de la producción nacional. En particular, si existe una subvaloración significativa al comparar el precio de importación del producto subvencionado y el precio del producto similar en Colombia. Así lo dispone el numeral 2 del artículo 2.2.3.9.4.1.

Por último, se considera que existe un daño a la rama de la producción nacional si se aprecia un comportamiento desfavorable en sus indicadores económicos y financieros durante el periodo investigado. Así está previsto en el numeral 3 de la misma norma.

4.2. Evidencias que concluyen la existencia de daño importante en la rama de producción nacional

A continuación, después de precisar la metodología que se empleó en el análisis correspondiente, se presentarán las evidencias que permitirían concluir que los tres elementos que evidencian la existencia de daño a la rama de la producción nacional estarían acreditados en este caso. Adicionalmente, se explicará de manera concreta la cadena de valor relacionada con la producción de leche en polvo y las razones adicionales que evidenciarían que las importaciones investigadas estarían generando un efecto para la producción de leche líquida en Colombia.

4.2.1. Metodología empleada en el análisis

El análisis que se presenta a continuación se realizó teniendo en cuenta los siguientes factores.

En primer lugar, las cifras de importaciones de leche en polvo se determinaron con fundamento en la información reportada por la DIAN. Para el efecto se consideraron los productos clasificados en 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.

En segundo lugar, para el análisis se excluyeron las importaciones realizadas bajo la modalidad de Sistemas Especiales de Importación - Exportación (Plan Vallejo)³⁹ y aquellas con valores FOB iguales a cero.

³⁹ Las importaciones realizadas por Plan Vallejo no son incluidas en los análisis, teniendo en cuenta las disposiciones establecidas por los Decretos 444 de 1967, 685 de 1985 y demás normas legales.

En tercer lugar, el periodo de recopilación de datos para el análisis de las cifras del valor y volumen de las importaciones fue el comprendido entre 2020 y 2023.

En cuarto lugar, con fundamento en la potestad que le atribuye a la Autoridad Investigadora el artículo 2.2.3.9.4.5. del Decreto 653 de 2022, el análisis de los elementos que determinan la existencia de un daño a la rama de la producción nacional se llevó a cabo mediante un estudio tendencial o secuencial del comportamiento de los factores considerados. Este es un enfoque pertinente para este caso teniendo en cuenta que lo observado durante el periodo de investigación correspondería a una tendencia que se aprecia desde los años anteriores.

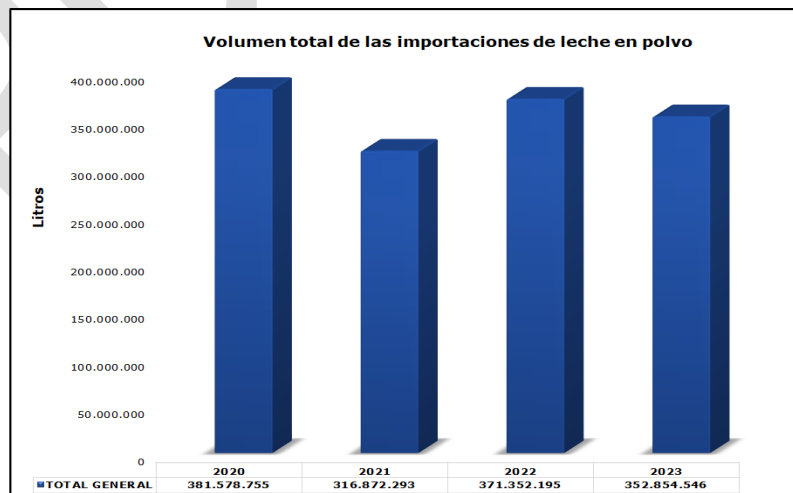
En quinto lugar, la unidad de medida utilizada para el análisis de las cifras del volumen es litros. Para el efecto, se empleó el criterio de conversión de solidos propuesto por el Gobierno de Estados Unidos.

4.2.2. Comportamiento de las importaciones

El análisis realizado evidenciaría que efectivamente se presentó un incremento significativo de las importaciones provenientes de Estados Unidos durante el periodo de investigación. Para explicarlo, se presentará primero el comportamiento del total de las importaciones. Luego se discriminará entre las investigadas y las originarias de otros países. Finalmente, se presentará la proporción entre unas y otras para demostrar que las originadas en Estados Unidos son las que mayor participación tienen en el total de importaciones.

4.2.2.1. Comportamiento del volumen total de importaciones

El comportamiento del total de las importaciones de leche en polvo se aprecia a continuación:

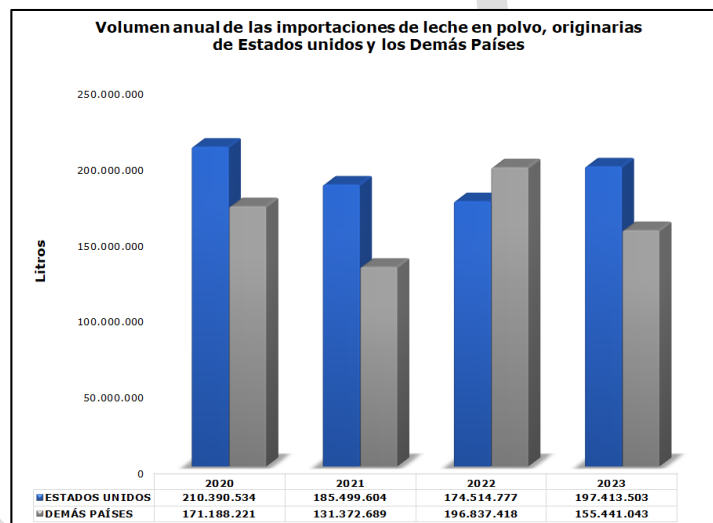


Fuente: DIAN. Cálculos SPC

De acuerdo con el análisis efectuado, el total de las importaciones de leche en polvo mostró una tendencia fluctuante. Para el 2021 se redujeron en un 16,96% en comparación con el año anterior. En 2022 el volumen de leche importada aumentó en un 17,19% respecto a 2021. Finalmente, para el año 2023 se registró un volumen de 352.854.546 litros, lo que representó una disminución del 4,98% en comparación con el volumen importado en 2022.

4.2.2.2. Comportamiento de las importaciones discriminado por orígenes

La siguiente tabla presenta el comportamiento de las importaciones discriminado por los orígenes. De un lado, se aprecia el comportamiento de las originarias de Estados Unidos. Del otro, las que se originaron en los demás países de los cuales Colombia importa el producto.



Fuente: DIAN. Cálculos SPC

A. Importaciones originarias de Estados Unidos

Las importaciones originarias de Estados Unidos tuvieron un aumento significativo durante el año 2023. La tabla evidencia que esas importaciones mostraron una tendencia decreciente sostenida hasta el año 2022. En 2021 se registró una disminución del 11,83% en comparación con el año anterior, al pasar de 210.390.534 litros a 185.499.604 litros. Posteriormente, en 2022 las importaciones disminuyeron un 5,92% respecto a 2021, alcanzando un total de 174.514.777 litros. Sin embargo, en 2023 se observó un incremento en las importaciones, que alcanzaron 197.413.503 litros, este resultado refleja una variación porcentual positiva del 13,12% respecto del año anterior.

B. Importaciones originarias de los demás países

Los demás orígenes de las importaciones de leche en polvo que ingresan a Colombia corresponden a Alemania, Argentina, Bélgica, Bolivia, Chile, Ecuador, España, Francia, Irlanda, México, Países Bajos (Holanda), Polonia, Portugal, República Checa y Uruguay. Esas importaciones presentaron un comportamiento variable en el periodo analizado. Entre 2020 y 2021 disminuyeron 23,26%, mientras que entre el 2021 y 2022 el incremento fue del 49,83%. Finalmente, en el año 2023 las importaciones cayeron, pasando de 196.837.418 litros a 155.441.043 litros, con una variación porcentual negativa de 21,03%.

4.2.2.3. Participación de las importaciones por origen

Un aspecto relevante para este caso es que las importaciones de leche en polvo originarias de Estados Unidos tienen la mayor participación en el total de las importaciones. Como se aprecia en la siguiente tabla, Estados Unidos tiene una participación que históricamente ha superado el 55%, mientras que los orígenes que están en segunda posición apenas superan el 15%. Esta circunstancia, por supuesto, es relevante para valorar el impacto que las importaciones subvencionadas de Estados Unidos podrían generar en la rama de la producción nacional.

Porcentaje de participación por origen				
ORIGEN	2020	2021	2022	2023
Estados Unidos	55,14%	48,61%	45,73%	51,74%
Unión Europea	13,10%	10,94%	9,51%	15,19%
Bolivia	9,88%	13,56%	14,76%	13,06%
Chile	0,09%	1,93%	18,95%	7,35%
Uruguay	4,12%	3,86%	3,67%	3,77%
Argentina	4,21%	3,07%	4,42%	2,51%
Ecuador	0,29%	0,74%	0,44%	0,00%
México	13,17%	2,17%	0,09%	0,00%
Total general	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: DIAN. Cálculos SPC

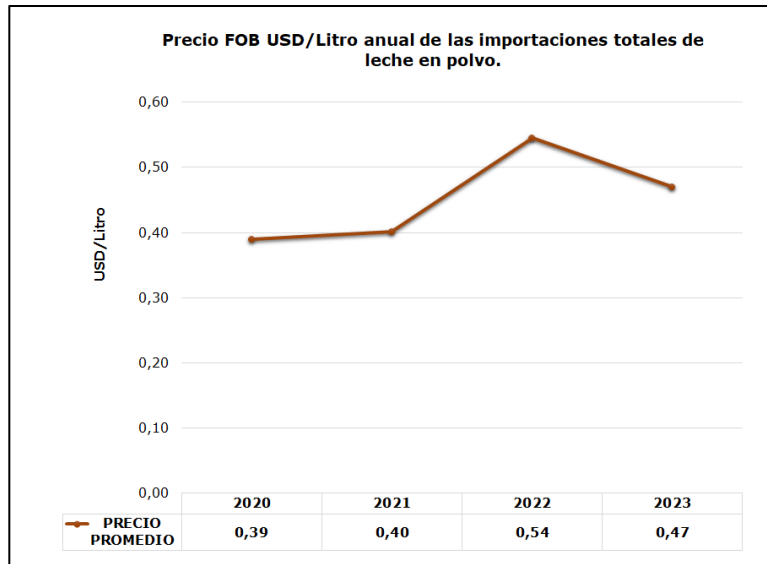
En la tabla anterior se presenta la participación desagregada por países en el origen de las importaciones de leche en polvo. De acuerdo con los datos del periodo analizado, Estados Unidos es el principal origen de estas importaciones con una participación del 51,74% en el año 2023. La Unión Europea se sitúa en el segundo lugar, con una participación del 15,19% en 2023, mientras que Bolivia ocupa el tercer puesto, con una participación del 13,06% en el mismo año.

4.2.2.4. Análisis de los precios de las importaciones

Hasta este punto se habría demostrado que las importaciones originarias de Estados Unidos efectivamente se incrementaron de manera significativa durante el periodo investigado. Un aspecto relevante para este caso, es el comportamiento de los precios de esas importaciones, las cuales han presentado una reducción y, además, son sustancialmente más bajas que los que ofrecen otros orígenes. Para explicar este aspecto, a continuación, se presentan los

resultados del precio de la totalidad de las importaciones y luego se comparan dependiendo de su origen.

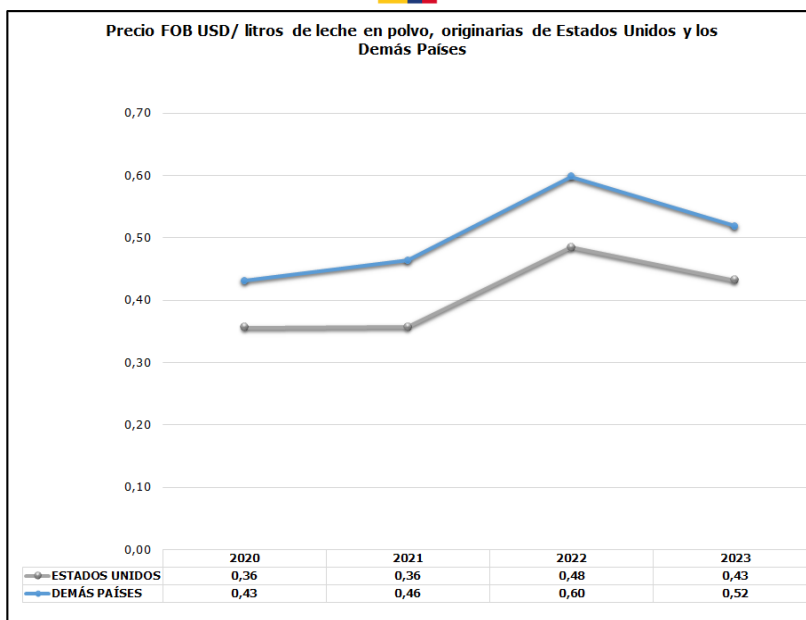
La tabla siguiente evidencia el precio FOB, expresado en dólares por litro, de las importaciones totales de leche en polvo:



Fuente: DIAN. Cálculos SPC

El precio anual FOB en USD/Litro de las importaciones totales de leche en polvo se comportó de manera fluctuante. En 2020 estuvo en 0,39 USD/Litro y en 2021 se incrementó a 0,40 USD/Litro. En 2022 se registró un aumento del 35,80%, alcanzando 0,54 USD/Litro. Sin embargo, en 2023 el precio experimentó una disminución del 13,75%, situándose en 0,47 USD/Litro.

Por su parte, la tabla que se presenta a continuación permite acreditar que el precio de las importaciones de Estados Unidos fue significativamente inferior en comparación con el ofrecido por los demás países de los que Colombia importa el producto.



Fuente: DIAN. Cálculos SPC

El precio FOB USD/Litro promedio de las importaciones de leche en polvo originarias de Estados Unidos presentó una conducta fluctuante. En el año 2021 disminuyó 0,12%. En 2022 presentó un crecimiento de 35,85%, ubicándose en USD 0,48/litro. En el año 2023 presentó una disminución del 10,89%, registrando un precio de USD 0,43/litro. Por su parte, el precio FOB promedio de los demás países presentó un comportamiento creciente. En el año 2021 aumentó un 7,72% frente a 2020. En el año 2022 siguió creciendo, pues aumentó un 28,91%, ubicándose en USD 0,60/litro. Finalmente, para el año 2023 presentó una disminución del 13,35%, registrando un precio de USD 0,52/litro.

4.2.2.5. Conclusión del análisis de las importaciones

En este se habrían encontrado evidencias para sostener que se demostró el primero de los factores que determinan la existencia de un daño a la rama de producción nacional. En efecto, en relación con el volumen de las importaciones originarias de Estados Unidos se habría comprobado que presentaron un incremento relevante durante el periodo de investigación. Ese factor cobraría mayor relevancia porque esas importaciones representan más del 55% del total de las importaciones de la leche en polvo que ingresan a Colombia. Adicionalmente, los precios de las importaciones investigadas habrían tenido una reducción relevante durante el año 2023.

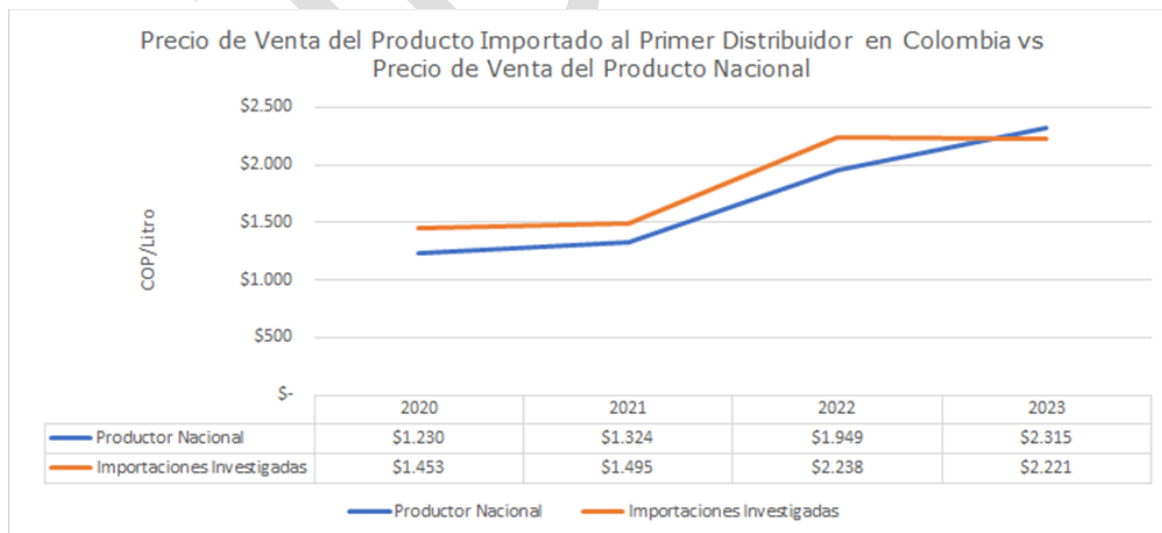
4.2.3. Efectos de las importaciones investigadas sobre la rama de producción nacional: subvaloración de los precios

El análisis realizado evidenciaría que efectivamente se presentó una subvaloración significativa de los precios ofrecidos por la rama de producción nacional en comparación con los de importación de la leche en polvo originaria de Estados Unidos. Para explicar este punto se realizará una comparación de precios del producto importado frente al producto nacional en el mismo nivel de comercialización, es decir, el precio de venta al primer distribuidor independiente en Colombia.

Para el cálculo del precio de las importaciones se tomó el precio CIF en dólares por tonelada de las importaciones, tomado de la base de datos de las declaraciones de importación fuente DIAN. Posteriormente, dicho precio se convirtió a pesos colombianos aplicando la tasa de cambio que suministra dicha base. Finalmente, se sumó el arancel pagado en cada año de desgravación y los costos de nacionalización relacionados en la respuesta a cuestionarios que enviaron algunos de los importadores. Adicionalmente, por tratarse de leche en polvo como producto objeto de investigación con respecto a la producción nacional de leche cruda, se tuvo en cuenta el costo de transformación por kilogramos de leche en polvo reportado en el USDA⁴⁰ en los Estados Unidos. Finalmente, se convirtieron las cantidades en kilogramos de leche en polvo a litros de leche líquida para obtener el precio por litro.

Para el cálculo del precio del productor nacional se tomó la información reportada en la Unidad de Seguimiento de Precios a la Leche del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Los resultados de la comparación se aprecian en la siguiente tabla:



Fuente: USP-MADR y DIAN.

⁴⁰ CME for prices of butter and nonfat dry milk in 2023; USDA for processing costs and yields.

Se observa que desde el año 2020 hasta 2022 el precio de las importaciones investigadas se encuentra por encima del precio del productor nacional. Sin embargo, para el periodo crítico estipulado en esta investigación, la tendencia del precio de las importaciones tiende a la baja ubicándose en 2.221 COP/Litro para 2023, mientras que el precio al productor nacional mantiene una tendencia creciente ubicándose en 2.315 para este mismo periodo de tiempo.

Sobre la base de lo anterior, estaría corroborado que existió una subvaloración de precios al comparar los precios del producto nacional con el importado para el año 2023, periodo de la práctica de la subvención. Esa subvaloración se aprecia en la siguiente tabla:

Subvaloración presentada a lo largo del periodo de investigación de las importaciones frente a la RPN				
Periodo	2020	2021	2022	2023
Subvaloración	18,14%	12,92%	14,83%	-4,04%

Fuente: USP-MADR Cálculos SPC

Como resultado de comparar el precio de las importaciones de leche en polvo originarias de los Estados Unidos –convertidas a litros de leche líquida– frente al precio del producto nacional, se observa que el precio del producto importado es inferior al nacional en el año 2023 de 4,04%. Esto evidenciaría una subvaloración de precios entre el producto importado y el nacional y, por lo tanto, daría cuenta del segundo de los factores que permiten concluir sobre la existencia de un daño a la rama de la producción nacional.

4.2.4. Existencia de daño en los indicadores económicos y financieros de la rama de producción nacional

Con la información que razonablemente tuvo al alcance la Autoridad Investigadora, se realizó un análisis integral y en conjunto de los indicadores de daño relacionados en el Acuerdo SMC y la normativa nacional. Ese ejercicio identificó evidencias que permitirían inferir razonablemente que la rama de producción nacional ha sufrido daño. Por lo tanto, estaría acreditado ese tercer elemento que permite concluir sobre la existencia de esa afectación. Para sustentar esta conclusión, a continuación, se describirán las fuentes de información utilizadas y, posteriormente, se expondrán los resultados de los análisis desarrollados.

4.2.4.1. Fuentes de información

Para el análisis del comportamiento de los principales indicadores económicos y financieros de la rama de producción nacional se empleó información de la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) con fuente en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), del Censo Nacional Pecuario con fuente en el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), de la Unidad de Seguimiento de Precios a la Leche del Ministerio de Agricultura y Desarrollo

Rural, y de las cifras de importaciones efectivas de leche en polvo con fuente DIAN convertidas a litros.

De otra parte, para establecer el comportamiento de las variables de daño, con fundamento en el artículo 2.2.3.9.4.5. del Decreto 653 de 2022 se determinó el periodo a analizar como el comprendido entre los años 2020 y 2023, cuyas conclusiones son las relevantes para la determinación del daño importante en las distintas variables económicas y financieras.

4.2.4.2. Resultados del análisis: existen indicadores con existencia de daño

4.2.4.2.1. Indicadores económicos

Al comparar el comportamiento de las variables económicas de la leche se habrían encontrado existencia de daño importante en los siguientes indicadores: (i) volumen de producción, (ii) importaciones investigadas respecto al volumen de producción, (iii) volumen de ventas (acopio formal), (iv) precio pagado al productor nacional e (iv) importaciones investigadas respecto al Consumo Nacional Aparente. Adicionalmente, la información disponible hasta ahora no ofrece datos suficientes para establecer la existencia de daño en las siguientes variables: (i) volumen de ventas respecto al volumen de producción, (ii) productividad, (iii) volumen de producción respecto al Consumo Nacional Aparente y (iv) volumen de ventas respecto al Consumo Nacional Aparente.

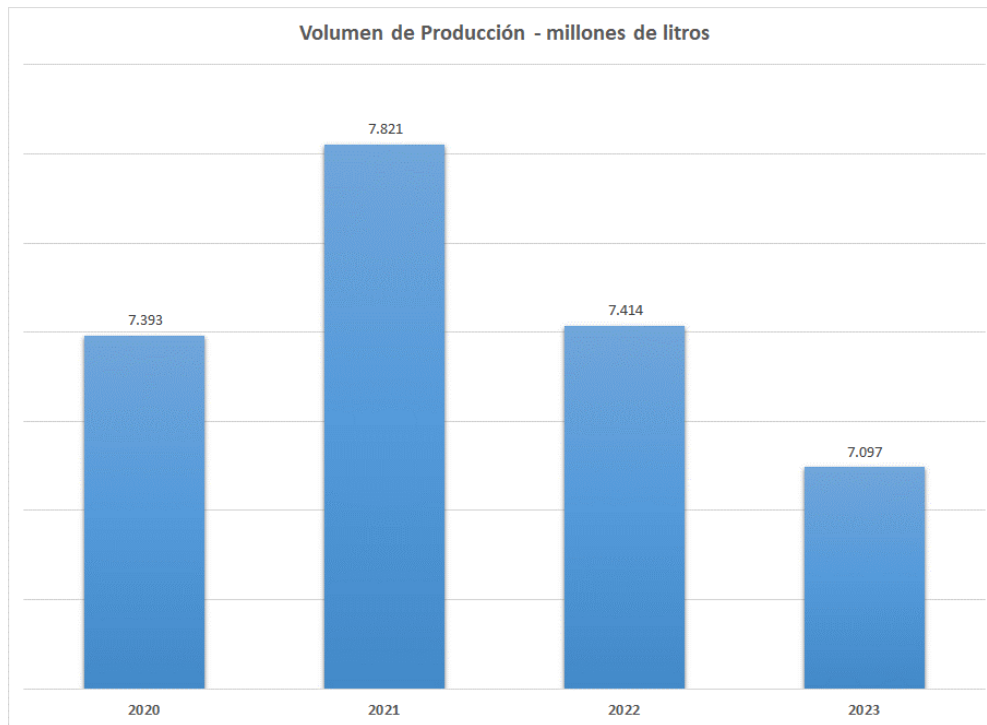
La conclusión anterior se aprecia en la siguiente tabla:

Evaluación del daño importante				
Variables económicas	2020	2021	2022	2023
Volumen de Producción - millones de litros	7.393	7.821	7.414	7.097
Importaciones Investigadas - (EE.UU) / Vol. Producción %	2,85%	2,37%	2,35%	2,78%
Volumen de Ventas (Acopio formal) - millones de ltros	3.347	3.112	3.369	3.327
Ventas Nacionales (Acopio formal)/ Volumen de Producción %	45,27%	39,79%	45,44%	46,88%
Productividad - Litros/vaca/día	4,9	5,0	4,5	6,3
Precio constante pagado al productor nacional	1.122	1.147	1.272	1.181
Volumen de Producción / CNA %	95,09%	96,11%	95,23%	95,26%
Volumen de Ventas (acopio formal) / CNA %	43,05%	38,24%	43,27%	44,66%
Importaciones investigadas (EE.UU) / CNA %	2,71%	2,28%	2,24%	2,65%

Fuente: FEDEGAN; DIAN; DANE; ICA. Cálculos SPC

A continuación, se encuentra el análisis detallado de las variables económicas que presentan daño.

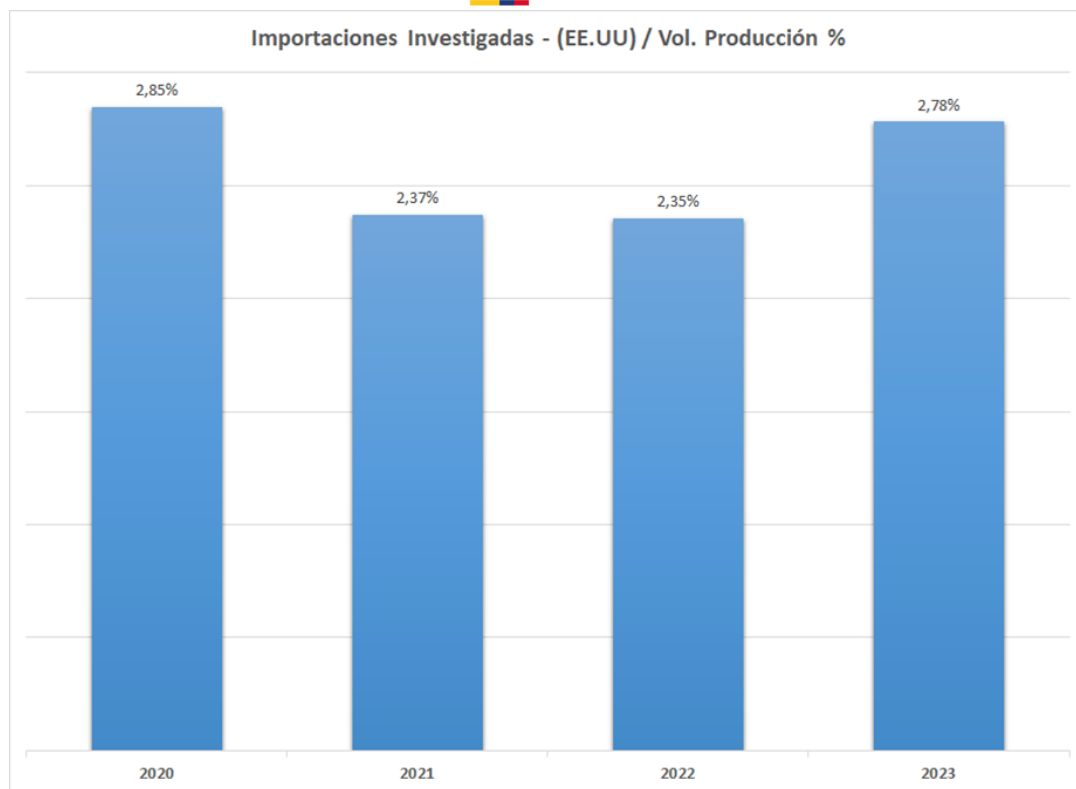
A. Volumen de producción nacional de leche



Fuente: FEDEGAN

El volumen de producción de leche líquida para el periodo analizado presentó un comportamiento a la baja, exceptuando el 2021 que presentó un alza de 5,79%, mientras que para los demás años tuvo un comportamiento a la baja con una pérdida del 5,20% en el año 2022 respecto al año 2021 pasando de 7.821 millones de litros a 7.414 millones de litros, para el año 2023 el volumen de producción continuó disminuyendo en un 4,28% con un valor de 7.097 millones de litros.

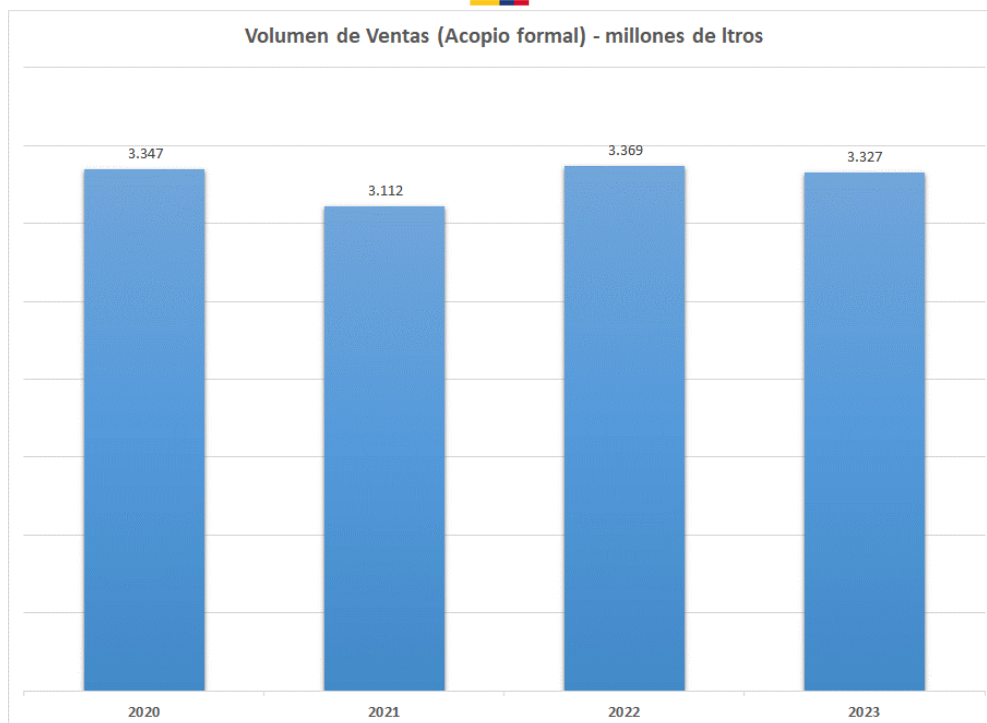
B. Importaciones investigadas con respecto al volumen de producción



Fuente: FEDEGAN-DIAN. Cálculos SPC

La tasa de penetración de las importaciones investigadas sobre el volumen de producción de leche líquida presentó un comportamiento fluctuante durante todo el periodo de análisis. En el año 2021, decrecen 0,47 puntos porcentuales respecto al año 2020, mientras que para el año 2022 decrecen 0,02 puntos porcentuales. Sin embargo, en el año 2023, en el cual aumenta 0,43 puntos porcentuales.

C. Volumen de ventas nacionales (Acopio formal)



Fuente: USP-MADR

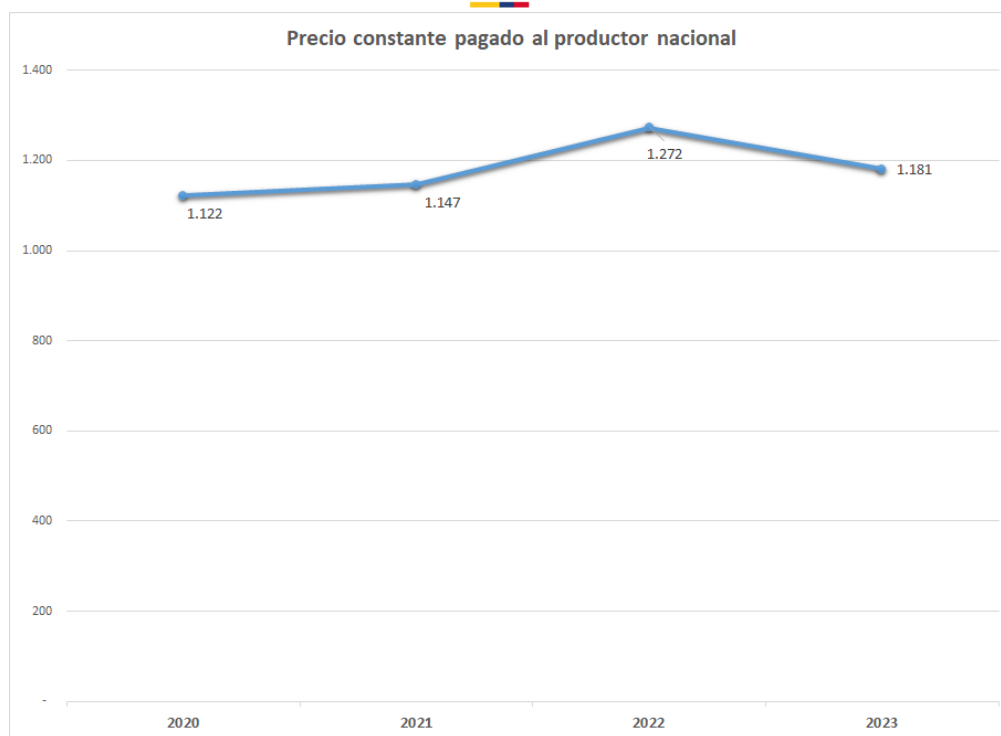
El volumen de acopio se refiere a la cantidad de litros de leche líquida que son adquiridos por la industria transformadora, es decir, puede entenderse como el nivel de ventas que los ganaderos realizan a la industria transformadora de leche cruda.

Para el año 2021 el acopio formal presenta un decrecimiento en 7,02% respecto al año anterior; mientras que para el 2022 el acopio formal tuvo un incremento del 8,26% en comparación al registrado en el año 2021, pasando de 3.112 millones de litros a 3.369 millones de litros. Por otra parte, el acopio formal para el 2023 presentó una disminución del 1,25% ubicándose en 3.327 millones de litros.

D. Precio constante pagado al productor nacional



Comercio, Industria y Turismo

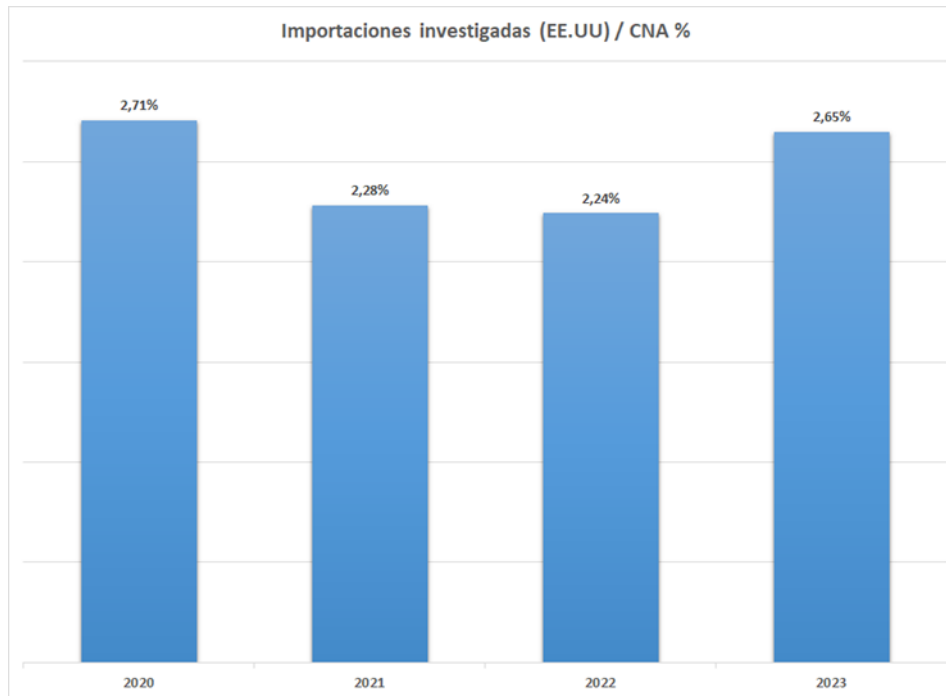


Fuente: USP -MADR. Cálculos SPC

Para obtener el precio constante pagado al productor nacional, se tomó el valor aportado por la Unidad de Seguimiento de Precios de Leche del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

El precio constante pagado al productor nacional presentó un comportamiento creciente hasta el año 2022 aumentando un 2,23% y 10,90% en el año 2021 y 2022 respecto al año inmediatamente anterior. Finalmente, en el año 2023 presenta una disminución de 7,15% respecto al año 2022, registrando un precio de 1.181 pesos por litro.

E. Importaciones investigadas con respecto al Consumo Nacional Aparente



Fuente: DIAN, FEDEGAN. Cálculos SPC.

La participación de las importaciones investigadas con respecto al Consumo Nacional Aparente de leche presentó un comportamiento fluctuante durante todo el periodo de análisis. En el año 2021 con respecto al 2020, presenta un decrecimiento en 0,43 puntos porcentuales pasando de 2,71% a 2,28%, para el siguiente periodo presenta un decrecimiento en 0,04 puntos porcentuales respecto al año anterior. Por su parte, para el año 2023 presenta un aumento de 0,41 puntos porcentuales, participando 2,65% del total del mercado.

4.2.4.2.2. Indicadores financieros

Para el análisis del comportamiento de los principales indicadores financieros se tomó la información suministrada por FEDEGAN respecto a los costos de producción por litro de leche y por la Unidad de Seguimiento de Precios de Leche del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, dividido en dos secciones i) sector formal y ii) sector informal.

4.2.4.2.2.1. Sector formal

A partir de la información recabada no se encontró existencia de daño importante en las siguientes variables financieras: (i) ingresos por ventas, (ii) utilidad y (iii) margen de utilidad.

Evaluación del daño importante				
Variables Financieras	2020	2021	2022	2023
Ingresos por ventas - millones de pesos	4.116.810	4.120.288	6.566.181	7.425.864
Utilidad (\$ x lt)	137	67	201	495
Margen de utilidad %	11,17	5,07	10,34	22,20

Fuente: FEDEGAN; USP-MADR. Cálculos SPC

4.2.4.2.2.2. Sector informal

No existe información para determinar con precisión el precio que se paga por la leche en el acopio informal

FEDEGAN propuso que, como mínimo, el precio sería el regulado sin incluir bonificaciones. Por supuesto, existen elementos de juicio que sugieren que incluso podría ser menor.

En este sentido, se considerará el precio propuesto por FEDEGAN porque parte de información objetiva (el precio regulado) y está basado en consideraciones razonables. Lo anterior, es la mejor información disponible con que cuenta la Autoridad Investigadora.

En efecto, FEDEGAN afirma que: *"...En materia de precios pagados al productor, el referente que resulta viable observar, es la información suministrada por la Unidad de Seguimiento de Precios de la Leche -USP del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, particularmente, observar los registros por Departamento del precio pagado al productor SIN bonificación, en tanto, si bien esta serie de registros pertenecen a la comercialización formal de leche, se puede inferir que los precios de la informalidad estarían por debajo de estas cotizaciones en un porcentaje menor..."*

Adicionalmente añade que: *"Dicho costo por litro es indicativo tanto para comercialización formal como informal."*

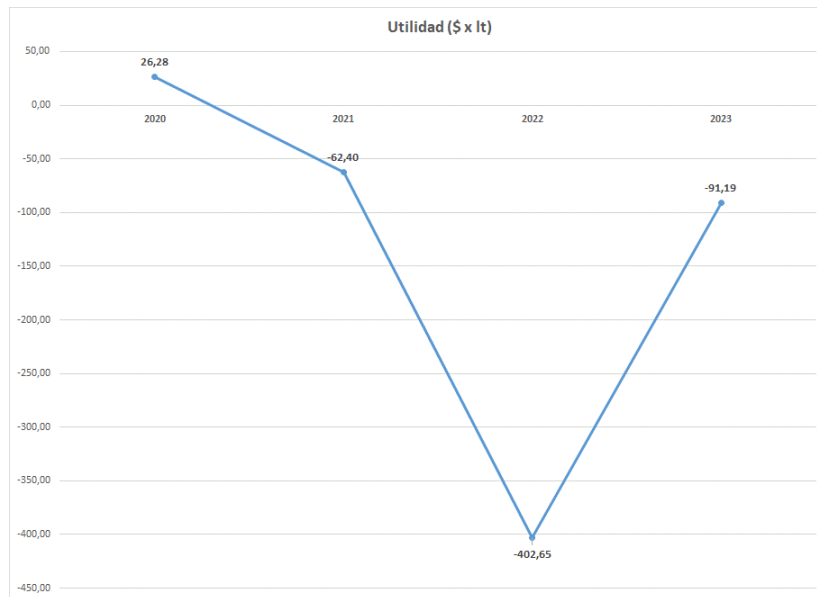
Por lo expuesto, para el cálculo de las variables financieras en el sector informal, el cual corresponde al 55% de la producción total de leche cruda, se utilizó el precio pagado al productor nacional sin bonificación proporcionado por la Unidad de Seguimiento de Precios de Leche del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el costo de producción por litro aportado por FEDEGAN.

A partir de la información recabada se encontró existencia de daño importante en las siguientes variables financieras: (i) utilidad y (ii) margen de utilidad.

Evaluación del daño importante				
Variables Financieras	2020	2021	2022	2023
Ingresos por ventas - millones de pesos	4.526.801	5.624.885	5.440.100	6.202.955
Utilidad (\$ x lt)	26,28	-62,40	-402,65	-91,19
Margen de utilidad %	2,35	-5,22	-29,94	-5,54

A continuación, se presenta un análisis detallado para cada una de las variables financieras que presentan evidencias de daño:

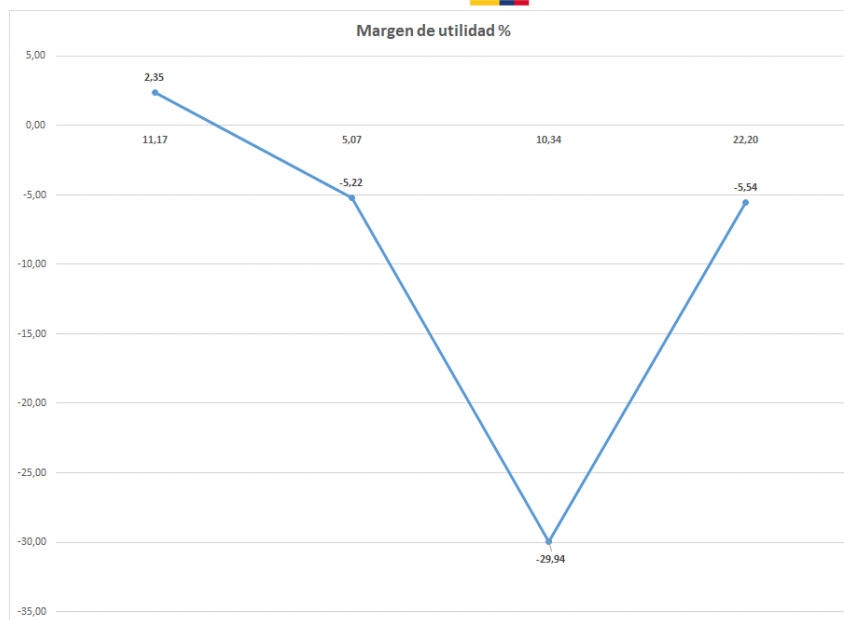
B. Utilidad pesos por litro



Fuente: FEDEGAN, USP - MADR - Cálculos SPC.

La utilidad se calculó restando el precio promedio nacional pagado al productor nacional sin bonificación y el costo de producción de un litro de leche. Este indicador presentó un comportamiento decreciente durante los periodos analizados, presentando pérdidas desde el 2021 hasta el año 2023.

C. Margen de utilidad



Fuente: FEDEGAN, USP - MADR - Cálculos SPC.

Este indicador financiero presentó un comportamiento decreciente durante los periodos analizados, presentando márgenes negativos desde el 2021 hasta el año 2023.

4.2.5. La cadena de valor de la producción de leche y evidencias del impacto que las importaciones generarían a la rama de producción nacional

Lo expuesto hasta este punto es suficiente para concluir, con fundamento en la normativa aplicable, que existen evidencias que acreditarían una situación de daño en la rama de producción nacional. Como ya quedó claro, estarían demostrados los tres elementos que permiten establecer esa conclusión. Sin perjuicio de lo anterior, a continuación, se presentarán otros elementos que corroborarían esa conclusión. En primer lugar, se describirá brevemente –y con un énfasis en los elementos relevantes para este caso– la cadena de valor de la producción de leche con el fin de explicar con claridad el impacto que la comercialización de leche en polvo podría generar a la producción de leche cruda. En segundo lugar, se describirán los tres niveles en los que la comercialización de leche en polvo subvencionada podría estar generando un impacto en la comercialización de leche líquida en Colombia.

4.2.5.1. La cadena de valor de la producción de leche

La cadena láctea es un sistema integrado por todos los procesos y actores involucrados en la producción, transformación y comercialización de la leche y sus derivados, desde que esta sale de la ubre de la vaca hasta que llega al

consumidor final en la forma de diversos productos lácteos. Esa cadena está conformada por las siguientes actividades:

- **Producción Primaria.** Es el proceso de extracción de la leche de la ubre de la vaca. La leche recién ordeñada se enfría rápidamente para evitar el crecimiento bacteriano y la fermentación, luego se almacena en tanques de enfriamiento hasta que se recoge para su transporte. Finalmente se procede con el acopio, que consiste en la recolección de esa leche en las fincas y su transporte a las plantas de procesamiento.

En este sentido, la producción primaria depende del acopio para comercializar su producto dentro de la industria colombiana. A su vez, el acopio depende de la producción primaria para contar con la materia prima necesaria.

- **Procesamiento de la leche.** Las plantas procesadoras reciben la leche cruda que ha sido acopiada en los centros de recolección. Al llegar a la planta, la leche se somete a rigurosos análisis de calidad para verificar su composición (grasa, proteína, sólidos totales), carga bacteriana y presencia de sustancias extrañas. Estos análisis garantizan que la leche cumpla con los estándares de calidad requeridos para la elaboración de los productos. Las instalaciones industriales en las que se desarrolla esta actividad están equipadas con maquinaria especializada para transformar la leche líquida en diversos productos.

- **Producción de leche en polvo.** Los productores de leche en polvo pueden ser tanto las propias plantas procesadoras como empresas que se especializan en la producción y venta de leche en polvo. Por lo tanto, las plantas procesadoras dependen de un suministro constante de leche líquida para poder producir leche en polvo. Este suministro proviene de los productores de leche.

Es importante anotar que uno de los usos de la leche en polvo consiste en su reconstitución. Este proceso permite devolver la leche en polvo a su estado líquido original añadiéndole agua en una proporción específica. Como ya quedó explicado, existe un segmento de la industria, en particular productores de leche líquida y de alimentos derivados de la leche, que pueden utilizar como insumo tanto la leche líquida como la leche en polvo. Esto implica que para esos usuarios la leche líquida y la leche en polvo son productos sustitutos.

4.2.5.2. Niveles en los que las importaciones de leche en polvo subvencionada podrían generar un efecto en la producción y comercialización de leche líquida

En este aparte, con fundamento en las dinámicas de competencia que se aprecian en los mercados de las diversas presentaciones de los productos lácteos, se presentarán las consideraciones que permitirían evidenciar que efectivamente la importación de leche en polvo subvencionada de Estados Unidos podría generar efectos en la producción y comercialización de leche líquida en Colombia.

La afectación anunciada podría generarse en tres niveles. En primer lugar, mediante la reducción de la demanda de leche líquida nacional por parte del segmento de la industria que puede utilizar en sus procesos productivos tanto la leche líquida como la leche en polvo. En segundo lugar, a través de la reducción de la demanda de los consumidores que tienen la opción efectiva de elegir entre la leche líquida procesada y la leche en polvo para satisfacer su necesidad de consumo. Esta situación afectaría a los productores de leche cruda porque la leche líquida procesada que se pone a disposición de los consumidores se elabora con base en la leche cruda de origen nacional. En tercer lugar, las importaciones investigadas podrían estar generando un obstáculo para el desarrollo de la industria pulverizadora en Colombia. A continuación, se desarrollan cada uno de esos niveles de afectación.

4.2.5.2.1. Reducción de la demanda de la industria que puede utilizar leche líquida y/o leche en polvo en sus procesos productivos

A estas alturas de la exposición ya está claro que existiría un segmento de la industria que sí puede usar alternativamente la leche en polvo y la leche líquida en sus procesos productivos, de manera que para ese tipo de compradores ambos insumos son productos sustitutos. Este aspecto se explicó en este Informe Técnico. Esta circunstancia evidenciaría que la llegada al mercado colombiano de leche en polvo importada desde Estados Unidos a un precio reducido derivado de la aplicación de subvenciones efectivamente podría generar un efecto en la decisión de compra de los agentes industriales que pueden sustituir los dos insumos considerados. El efecto sería incentivar su decisión de compra hacia el insumo que menor costo les represente, que es la leche en polvo importada subvencionada en lugar de la leche líquida nacional. Al respecto, recuérdese que existirían pruebas de que las importaciones investigadas han tenido en todo el periodo analizado precios significativamente inferiores en comparación con los ofrecidos por la rama de producción nacional de leche líquida.

En adición de lo anterior, un aumento en las importaciones de leche en polvo originaria de los Estados Unidos generaría un incremento en la oferta en el mercado, lo que podría presionar a la baja los precios de la leche nacional. Esta circunstancia, a su vez, podría llevar a una disminución de los ingresos de los productores locales. Otro resultado podría consistir en que, como resultado de los precios bajos de las importaciones investigadas, la rama de producción nacional tendría presiones para disminuir sus niveles de producción. Esto es así porque se ha observado que cuando los productores de leche cruda incrementan su producción, se enfrentan a márgenes de ganancia reducidos debido a que este incremento en la producción es acopiado por el sector informal.

4.2.5.2.2. Reducción de la demanda de los consumidores que tienen la opción efectiva de elegir entre la leche líquida procesada y la leche en polvo

Como se indicó en este Informe Técnico, existiría un conjunto de importadores de leche en polvo originaria de Estados Unidos que utilizaría el producto para comercializarlo con destino a los consumidores. En ese mismo aparte se explicó que los consumidores, para lo que interesa en este punto del análisis, encontrarían dos opciones para satisfacer su necesidad de consumir leche: la leche líquida procesada que es elaborada con leche cruda de producción nacional y la leche en polvo. Por lo tanto, el incremento de importaciones de leche en polvo subvencionada podría traducirse en una reducción en los costos de la leche en polvo que los comercializadores ofrecen a los consumidores. Esa circunstancia, en consecuencia, podría motivar a los consumidores para elegir esa leche en polvo en lugar de la leche líquida procesada que se elabora con leche cruda de la rama de producción nacional. Esta dinámica evidenciaría que la llegada de leche en polvo de menor precio como resultado de las subvenciones podría impactar, desde esta perspectiva, el desempeño de la rama de la producción nacional. En efecto, si el fabricante de leche líquida procesada vende menos cantidades de producto porque los consumidores adquieren leche en polvo importada, es claro que el productor de leche líquida, a su vez, adquirirá menor cantidad del insumo a la rama de la producción nacional.

4.2.5.2.3. Obstaculización para el desarrollo de la industria pulverizadora en Colombia

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.

Lo primero por establecer es que estaría demostrado que en Colombia existen pulverizadoras que producen leche en polvo. Esta conclusión se fundamenta en la información que sobre ese particular remitió el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. De conformidad con esa fuente en Colombia tienen presencia las 13 pulverizadoras que se relacionan a continuación:



Comercio,
Industria y Turismo

PULVERIZADORAS
Alpina Productos Alimenticios
Cooleches S.A.S.
Cooperativa Colanta
Corporacion de Ganaderos del Norte de Antioquia
Cosmolac S.A.S
Freskaleche S.A.S
Indulacteos De Colombia S.A.S
Indunilo
Lactalis Colombia Ltda
Lacteos Tamacara S.A
Nestle De Colombia
Procesadora De Leches S.A
Tropical Fress

Fuente: MinAgricultura

En segundo lugar, es preciso resaltar que, según la información recaudada, la principal producción de esos agentes es leche en polvo entera. Esta conclusión se sustenta en las respuestas que la Autoridad recibió a los cuestionarios que dirigió a las pulverizadoras, que solo fueron contestados por las siguientes seis empresas: Indulácteos de Colombia, Indunilo S.A., Tropical Fress S.A., Freskaleche S.A.S., Colanta y Nestlé de Colombia S.A,. Esas respuestas evidencian que cuatro de las pulverizadoras se dedican exclusivamente a la producción de leche en polvo entera: Indulácteos de Colombia, Indunilo S.A., Tropical Fress S.A. y Freskaleche S.A.S. En contraste, las pulverizadoras Colanta y Nestlé de Colombia S.A. reportan producción de leche en polvo entera, descremada y semidescremada.

En tercer lugar, se debe mencionar que la casi totalidad de las importaciones de leche en polvo originaria de Estados Unidos corresponde a leche en polvo descremada. Esta conclusión se sustenta en la información de importaciones originada en la DIAN. De conformidad con esa fuente, la mayoría de la leche en polvo importada desde Estados Unidos a Colombia hace parte de las subpartidas 0402.10.90.00, 0402.29.99.00, 0402.10.10.00 y 0402.29.91.00, las cuales corresponden a leche en polvo descremada. Este producto corresponde a la mayor demanda que tiene la industria colombiana para la producción de sus bienes finales, tales como galletas, confitería y otros productos que no necesiten gran cantidad de porcentaje graso. Para dimensionar el aspecto resaltado, debe tenerse en cuenta que en el año 2023 se importaron en total 27.849.162 kilogramos de leche en polvo originaria de Estados Unidos. De ese total, 26.097.062,80 kilogramos corresponden a leche descremada y 1.752.100 kilogramos corresponden a leche entera.

En cuarto lugar, existen elementos de juicio que sugieren que las pulverizadoras

nacionales podrían producir leche en polvo descremada. Al respecto, la información disponible hasta este punto sugiere que el proceso productivo de la leche en polvo entera es esencialmente el mismo que el que se requiere para producir leche en polvo descremada. Al respecto, Analac⁴¹ afirmó lo siguiente:

“(…) procesamiento: Tanto la leche colombiana como las leches en polvo importadas desde Estados Unidos son sometidas a procesos de higienización, pasteurización, ultra pasteurización, entre otros. En ambos países el procesamiento puede adicionar el descremado y la extracción del agua o secado para finalmente obtener lácteos y leches en polvo entera (si no se hizo descremado) y descremada”.

Por ende, las empresas que pulverizan leche en polvo entera, tendrían de igual manera la capacidad de producir leche el polvo descremada o semidescremada.

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.

Lo expuesto permitiría arribar a una conclusión. Consiste en que las importaciones subvencionadas podrían estar impidiendo el desarrollo de las pulverizadoras colombianas. En efecto, con base en el análisis anterior, se puede inferir que las empresas pulverizadoras tienen la capacidad de aumentar su producción hasta en un 215% con la infraestructura y equipos actualmente instalados. Este potencial de expansión ofrece una oportunidad significativa para aprovechar las economías de escala. Sin embargo, las empresas pulverizadoras enfrentan un desafío considerable debido a la competencia con las importaciones de leche en polvo subvencionadas de Estados Unidos. Los precios de estas importaciones suelen ser significativamente más bajos, lo que limita la capacidad de las empresas locales para ofrecer precios competitivos. Como resultado, a pesar de la capacidad instalada para aumentar la producción y beneficiarse de las economías de escala, las empresas nacionales no podrían aprovechar completamente estas ventajas debido a la baja demanda interna de leche en polvo a precios que permitan al menos cubrir los costos de producción.

La conclusión anterior evidenciaría una circunstancia relevante para este caso. Si las pulverizadoras colombianas no pueden utilizar en mayor medida su

⁴¹En documento aportado por ANALAC el 10 de septiembre de 2024, pág. 2.

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.

Las consideraciones anteriores encuentran un apoyo adicional al analizar el comportamiento de la demanda nacional de leche en polvo. A continuación, se presenta el análisis del consumo nacional de leche en polvo y la capacidad de abastecer el mercado nacional de leche en polvo de dichas pulverizadoras.

Consumo Nacional Aparente de leche				
TONELADAS	2020	2021	2022	2023
Ventas nacionales	38.989	42.513	24.112	20.404
Importaciones investigadas	29.680	26.168	24.619	27.849
Demas importaciones	24.150	18.533	27.768	21.928
Consumo Nacional Aparente	92.818	87.214	76.499	70.181

Fuente: Unidad de seguimiento de Precios a la leche – USP y DIAN.

El consumo nacional aparente de leche en polvo presenta una tendencia decreciente durante el periodo analizado, contrayéndose 6%, 12% y 8%, para los años 2021, 2022 y 2023, respectivamente.

Participación de mercado %	2020	2021	2022	2023
Ventas nacionales / CNA	42%	49%	32%	29%
Importaciones investigadas / CNA	32%	30%	32%	40%
Demas importaciones / CNA	26%	21%	36%	31%

Fuente: Unidad de seguimiento de Precios a la leche – USP y DIAN

Las importaciones investigadas representan entre el 30% y 40% del total de mercado, aumentando 8 puntos porcentuales en el año 2023, respecto al año 2022. Por su parte, las ventas nacionales de leche en polvo, disponible en la Unidad de Seguimiento de los Precios a la Leche del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, pierden participación. Participaron entre el 49% y 29% durante

todo el periodo analizado, disminuyendo 3 puntos porcentuales en el año 2023 respecto al año 2022. Lo anterior demostraría que las importaciones investigadas han desplazado las ventas de leche en polvo nacional, lo que se traduciría en la reducción de las ventas (acopio formal) de la leche cruda de la rama de producción nacional.

5. Análisis de la relación de causalidad entre el daño y las importaciones investigadas

En este aparte se presentarán las consideraciones y elementos probatorios que permitirían acreditar que, en los términos del artículo 2.2.3.9.4.1. del Decreto 653 de 2022 y el artículo 15 del Acuerdo SMC, las importaciones subvencionadas efectivamente habrían contribuido a la generación de las circunstancias que constituirían un daño para la rama de producción nacional.

Para sustentar esta conclusión, en primer lugar se presentarán unas precisiones sobre las condiciones que se deben reunir para acreditar la existencia de un nexo de causalidad. En particular, se resaltaré que la normativa aplicable no exige que las importaciones sean la única ni la principal causa de la situación de daño, sino que basta con que otorguen una contribución causal relevante. En segundo lugar, se presentarán otra serie de factores que estarían contribuyendo a la causación del daño que interesa en este caso, las cuales –por supuesto– no podrían ser atribuidas a las importaciones investigadas. Por último, se presentarán las consideraciones que evidencian la contribución causal que esas importaciones podrían generar para la generación del daño a la rama de la producción nacional.

5.1. Elementos que determinan la configuración de la relación de causalidad: no es necesario que las importaciones sean la única ni la principal causa del daño

Con fundamento en el artículo 2.2.3.9.4.1. del Decreto 653 de 2022 y el artículo 15 del Acuerdo SMC, la procedibilidad de una medida de defensa comercial exige evidencias suficientes de que las importaciones investigadas contribuyeron desde una perspectiva causal a la generación del daño a la rama de la producción nacional. Sin embargo, es de importancia trascendental resaltar que no es indispensable que las importaciones investigadas sean la única ni la principal causa del daño. Basta, entonces, con que tengan un aporte causal relevante para ese resultado.

La conclusión de que la normativa aplicable no exige que las importaciones sean la única causa del daño como condición para la procedibilidad de la medida de defensa comercial se soporta en dos consideraciones. En primer lugar, porque el Decreto 653 de 2022 y el Acuerdo SMC no incluyen ese requisito. En segundo lugar, porque esa conclusión es consistente con la práctica internacional. Al

respecto, el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC ha explicado lo siguiente:

"5.169. En el párrafo 5 del artículo 15 se reconoce que puede haber factores distintos de las importaciones subvencionadas que perjudiquen a la rama de producción nacional 'al mismo tiempo'. Así pues, para que exista una relación causal 'auténtica y sustancial' entre las importaciones subvencionadas y el daño a la rama de producción nacional, **no es necesario que esas importaciones sean la única causa de dicho daño**⁴². Más bien, la existencia de una relación causal 'auténtica y sustancial' depende tanto de: i) la existencia y la amplitud de la relación entre las importaciones subvencionadas y el daño sufrido por la rama de producción nacional; como de ii) la importancia comparativa de esa relación con respecto a las contribuciones a ese daño de otros factores de que se tenga conocimiento (...) Así pues, el párrafo 5 del artículo 15 exige a la autoridad investigadora que determine si, a la luz de los efectos perjudiciales de los otros factores de que se tenga conocimiento, cabe considerar a las importaciones subvencionadas una causa 'auténtica y sustancial' del daño sufrido por la rama de producción nacional" (se resalta)⁴³.

De otra parte, también está claro que la normativa aplicable no exige que las importaciones subvencionadas sean la principal causa de la afectación como condición para la procedibilidad de la medida de defensa comercial. Esta conclusión se sustenta, nuevamente, en que las normas relevantes no plantean semejante exigencia. Adicionalmente, se corrobora con la práctica internacional en esta materia. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la normativa supranacional eliminó expresamente el requisito de que las importaciones investigadas constituyeran la causa principal del daño analizado. En efecto, como resultado de la Ronda de Tokio de 1979 se eliminó el requisito que es ese sentido estaba incluido en el Código Antidumping de 1967 (Kennedy Antidumping Code). Por lo tanto, a partir de esa modificación el único requisito es que las importaciones contribuyan de forma relevante con la causación del perjuicio. En relación con este punto es necesario hacer una precisión adicional. La regla modificada corresponde a la normativa aplicable a los derechos antidumping, no

⁴² Con respecto al criterio de causalidad en el marco del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, el Órgano de Apelación ha sostenido que esta disposición no exige que el aumento de las importaciones sea la *única* causa del daño grave. (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 67). Además, con respecto al análisis de la relación causal en el marco de los artículos 5 y 6 del Acuerdo SMC, el Órgano de Apelación ha declarado que, para que exista una "relación auténtica y sustancial de causa a efecto", no es preciso que el agente causal sea la *única* causa de su supuesta consecuencia, y ni siquiera la *única* causa sustancial de esa consecuencia. (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Grandes aeronaves civiles (2a reclamación)*, párrafo 914).

⁴³ Informe del Órgano de Apelación, Unión Europea - medidas compensatorias sobre determinado tereftalato de polietileno procedente del Pakistán, WT/DS486/AB/R, 16 de mayo de 2018, párr. 5169.

a los derechos compensatorios por subvenciones. Sin embargo, como ha sido reconocido en la práctica internacional, esas normas comparten una misma finalidad y, por lo tanto, deben ser aplicadas de manera armónica. Sobre este particular el Grupo Especial de la OMC ha considerado lo siguiente:

“(...) dado que las disposiciones pertinentes de ambos Acuerdos son idénticas y dada la ‘necesidad de asegurar la coherencia en la solución de las diferencias a que den lugar las medidas antidumping y las medidas en materia de derechos compensatorios’ (...), es evidente (...) que el requisito es el mismo en las investigaciones antidumping y en materia de derechos compensatorios”⁴⁴.

En conclusión de lo expuesto, lo que corresponde analizar en este caso es si existen elementos de prueba que acrediten que las importaciones de leche en polvo de Estados Unidos podrían haber tenido una contribución causal a los aspectos que constituirían un daño para la rama de producción nacional.

5.2. Otros factores que estarían contribuyendo a la causación del daño a la rama de producción nacional

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2.3.9.4.1. del Decreto 653 de 2022 y el artículo 15.5 del Acuerdo SMC, es necesario analizar la existencia de otros factores que podrían estar contribuyendo a la generación del daño a la rama de producción nacional. La Autoridad realizó el ejercicio correspondiente y concluyó que en este caso existen elementos de prueba, incluso originados en intervinientes que participaron en apoyo de esta actuación administrativa, que acreditarían que la situación de la rama de producción nacional estaría generada por diversos factores adicionales a las importaciones subvencionadas originadas de Estados Unidos. A continuación se refieren algunos de los factores que se habrían identificado hasta este punto.

5.2.1. Falta de acceso a mercados (informalidad)

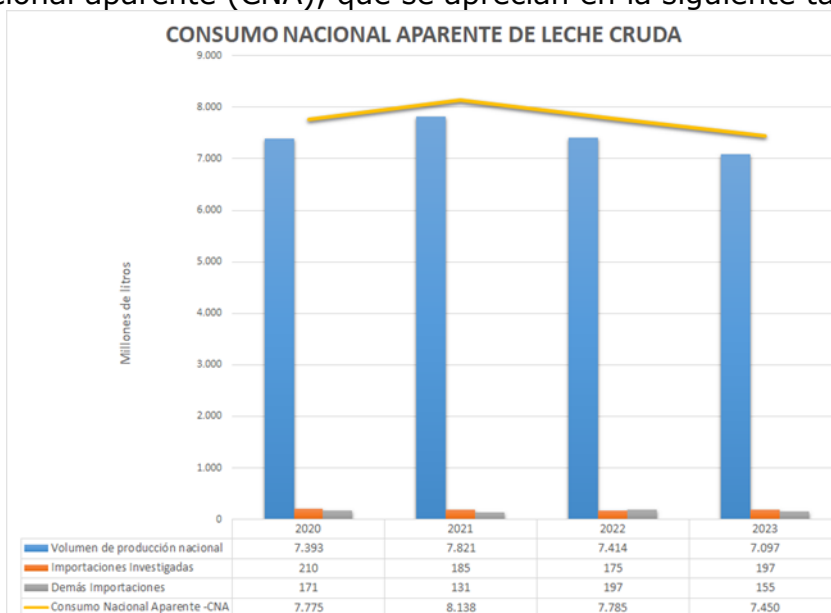
Los productores nacionales de leche cruda suelen tener dificultades para acceder a mercados formales y negociar precios justos por su producto, lo que los vuelve más vulnerables a la intermediación y a los bajos precios que se ofrecen en el segmento informal.

5.2.2. Cambios en los hábitos de consumo y aumento del precio de la leche al consumidor final

⁴⁴ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. Informe del Grupo Especial, CE - Medidas compensatorias sobre las microplaquetas para memorias dinámicas de acceso aleatorio procedentes de Corea, WT/DS299//R, 17 de junio de 2005, párr. 7.405. 28 *Ibíd.*, párr. 7.351.

Las evidencias aportadas sugieren que los consumidores han reducido su demanda de leche líquida por factores asociados a sus preferencias y al incremento sostenido de los precios del producto hacia el consumidor final. Esta circunstancia generaría que los productores de leche líquida estuvieran adquiriendo menor volumen de leche cruda de la rama de producción nacional.

Estas consideraciones son consistentes con los resultados del análisis del consumo nacional aparente (CNA), que se aprecian en la siguiente tabla:



Fuente: FEDEGAN, DIAN. Cálculos SPC

El Consumo Nacional Aparente está constituido por el volumen de producción nacional, las importaciones originarias de Estados Unidos y las demás importaciones de leche en polvo convertidas a litros de leche líquida. Como se puede apreciar, para el periodo que corresponde al año 2021 respecto al 2020 se registró un incremento del 4,67%. En contraste, para el periodo 2022 respecto al 2021 disminuyó 4,33%. Finalmente, para el periodo investigado se aprecia un descenso en la demanda del producto en un 4,31%.

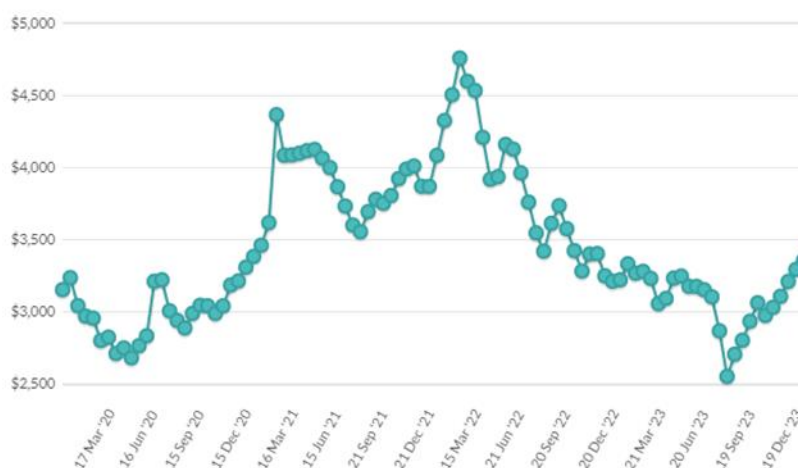
5.2.3. Fluctuaciones en los precios internacionales

Los precios internacionales de los productos lácteos son volátiles y pueden afectar los ingresos de los productores nacionales, especialmente cuando hay una sobreoferta en el mercado mundial. Al respecto, existen evidencias que sugieren que esos precios han tenido una tendencia a la baja, lo que genera incentivos para que la industria nacional prefiera adquirir leche en polvo en lugar de leche cruda por los canales formales. Esto es así porque los canales formales se desarrollan sobre la base de un precio regulado que tiende al alza.



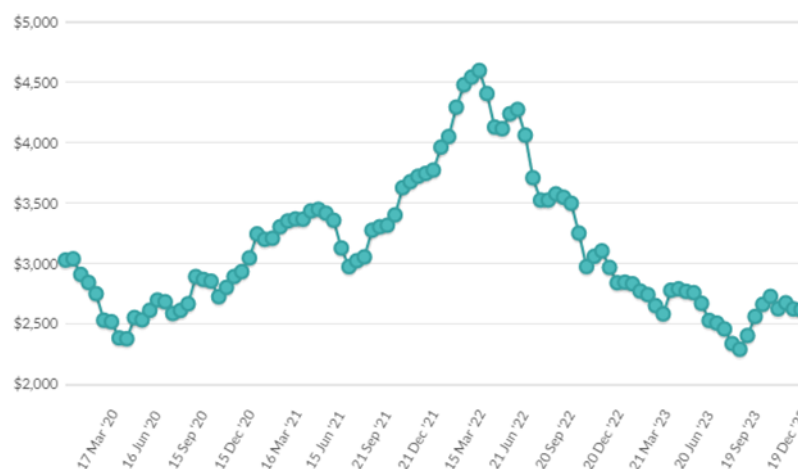
Comercio,
Industria y Turismo

PRECIO INTERNACIONAL DE LA LECHE ENTERA EN POLVO (USD/TON)



Fuente: Global Dairy Trade

PRECIO INTERNACIONAL DE LA LECHE DESCREMADA EN POLVO (USD/TON)



Fuente: Global Dairy Trade

5.2.4. Volumen y precios de las importaciones no investigadas

Las importaciones originarias de los demás países presentaron un comportamiento variable en el periodo analizado. En el año 2021 disminuyeron 23,26%, mientras que para el año 2022 el incremento fue del 49,83%.

Finalmente, en el año 2023 las importaciones cayeron, pasando de 196.837.418 litros a 155.441.043 litros, con una variación porcentual negativa de 21,03%.

El precio FOB promedio de las importaciones de los demás países presentó un comportamiento creciente. En el año 2021 aumentó 7,72% frente a 2020. En el año 2022 siguió creciendo, aumentando 28,91%. Finalmente, en el año 2023 presentó una disminución del 13,35%, registrando un precio de USD 0,52/litro.

En consecuencia, no se cuenta con elementos de juicio que permitan establecer de manera concluyente si esas importaciones tienen un aporte causal para la situación de daño que se estaría presentando para la rama de producción nacional.

5.3. Contribución causal de las importaciones investigadas

Lo expuesto en este Informe Técnico evidenciaría que en el periodo investigado existió un incremento relevante en el volumen de las importaciones subvencionadas de leche en polvo desde Estados Unidos y que, así mismo, el precio de esos productos tuvo una tendencia a la baja. En adición, habría existido siempre una subvaloración con referencia al producto nacional. Simultáneamente, se habría acreditado que precisamente en el periodo en el que se presentaron esos factores también habrían existido elementos que constituirían un daño para la rama de producción nacional. Es cierto que, según el material recaudado, existen otros factores que contribuyen a los problemas en el desempeño de los productores nacionales. Sin embargo, la concurrencia entre el aumento de las importaciones subvencionadas y los resultados de la rama de producción nacional constituyen un elemento que permitirían concluir que existe una contribución causal de las importaciones investigadas en el daño que se estaría presentando en la rama de producción nacional.

Por lo tanto, las importaciones investigadas no serían la única ni la principal causa de la situación de daño identificada. Sin embargo, tendrían una contribución causal para ese resultado. Esto es, como quedó explicado, un elemento suficiente para concluir que existiría un nexo de causalidad en los términos de la normativa aplicable.