

RESOLUCIÓN NÚMERO 365 DE 30 DIC. 2025

"Por la cual se adopta la determinación final dentro de la investigación iniciada mediante la Resolución 192 del 3 de julio de 2024"

EL DIRECTOR DE COMERCIO EXTERIOR

En ejercicio de sus facultades legales, en especial de las que le confieren los numerales 1, 5 y 7 del artículo 18 del Decreto 210 de 2003, modificado por el artículo 3 del Decreto 1289 de 2015, y el Decreto 653 de 2022, que adicionó el Capítulo 9 al Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 170 de 1994, y

CONSIDERANDO:

Que la investigación se desarrolló en el marco de la Ley 170 de 1994, que incorporó a la legislación nacional el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial del Comercio (Acuerdo SMC de la OMC) y del Decreto 1074 de 2015, adicionado por el Decreto 653 del 27 de abril de 2022.

Que el artículo 8: Derechos Compensatorios de la Sección B del Capítulo Ocho: Defensa Comercial del Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América (Estados Unidos) establece que (i) Cada Parte conserva sus derechos y obligaciones de conformidad con el Acuerdo sobre la OMC con respecto a la aplicación de derechos antidumping y compensatorios; y (II) Ninguna disposición de este Acuerdo, incluidas las del Capítulo Veintiuno (Solución de Controversias), se interpretará en el sentido de imponer cualquier derecho y obligación a las Partes con respecto a las medidas sobre derechos antidumping y compensatorios, esto es, una disposición remisorio a lo contemplado en el Acuerdo SMC de la OMC.

Que a través del Decreto 653 de 2022 *"Por el cual se adiciona el Capítulo 9 al Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, relacionado con la aplicación de derechos compensatorios y dictan otras disposiciones"*, se encuentra regulado el procedimiento administrativo especial que permite definir la imposición de derechos compensatorios provisionales y definitivos.

Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del Acuerdo SMC de la OMC y en el artículo 2.2.3.9.6.7 del Decreto 653 de 2022, mediante videoconferencia el día 2 de mayo de 2024, previa a la apertura de investigación oficiosa por presuntas subvenciones a las importaciones de leche en polvo originarias de Estados Unidos, 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, se celebraron consultas entre autoridades del Gobierno de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos.

Que mediante la Resolución 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 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (la Dirección de Comercio Exterior) ordenó el inicio de una investigación para determinar la existencia, cuantía y efectos en la rama de la producción nacional de unas presuntas subvenciones en las importaciones de leche en polvo originarias de Estados Unidos, 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.

Que en cumplimiento del artículo 2.2.3.9.6.8 del Decreto 653 de 2022, se publicó el correspondiente Aviso de Convocatoria en el Diario Oficial 52.807 del 4 de julio de 2024 y se formularon los cuestionarios referidos en esa norma.

Que a través de la Resolución 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 192 de 2024 e impuso 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, según el Acuerdo de Promoción Comercial suscrito entre Colombia y Estados Unidos de América.

Que conforme con lo dispuesto en el artículo 2.2.3.9.6.14. del Decreto 653 de 2022, en concordancia con lo establecido en el artículo 12.2 del Acuerdo SMC de la OMC, la Autoridad Investigadora, de oficio, realizó una audiencia pública entre intervinientes el día 3 de octubre de 2024, con la participación de la FEDERACIÓN COLOMBIANA DE GANADEROS – FEDEGAN, el GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS, la ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA (ANDI) y el UNITED STATES DAIRY EXPORT COUNCIL (USDEC).

Que por medio de Resolución 301 del 17 de octubre de 2024, publicada en el Diario Oficial 52.912 de la misma fecha, 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 192 de 2024. Así mismo, dispuso 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 correspondiente investigación por subvenciones.

Que a través de 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 de 2024.

Que mediante la Resolución 341 del 19 de noviembre de 2024, publicada en el Diario Oficial 52.945 de la misma fecha, 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 interesadas el acto administrativo mediante el cual se declarara cerrada la etapa probatoria. Adicionalmente, se estableció que el término con que cuenta la Autoridad Investigadora para el envío del documento de Hechos Esenciales a las partes interesadas intervinientes iniciaría una vez se venciera el término para presentar alegatos.

Que por medio de Resolución 353 del 28 de noviembre de 2024, la Dirección de Comercio Exterior estableció fechas para la práctica de unas pruebas decretadas de oficio.

Que en el desarrollo de la investigación, conforme con lo dispuesto en las Resoluciones 322, 341 y 353 de 2024, se garantizó un periodo para la práctica de pruebas, entre otras, las declaraciones del representante de ALPINA PRODUCTOS ALIMENTICIOS S.A.S., practicada el 9 de diciembre de 2024; el representante de PRODUCTOS NATURALES DE LA SABANA S.A.S. – ALQUERÍA, practicada el 10 de diciembre de 2024; el representante de COOPERATIVA COLANTA, practicada el 11 de diciembre de 2024; y el representante de la ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE PROCESADORES DE LA LECHE – ASOLECHE, practicada el 12 de diciembre de 2024.

Que así mismo, se realizaron visitas de verificación a las plantas de COLOMBINA S.A, practicada el 13 de noviembre de 2024; COMPAÑÍA NACIONAL DE CHOCOLATES S.A.S, practicada el 14 de noviembre de 2024; ALPINA PRODUCTOS ALIMENTICIOS S.A.S. BIC, practicada el 4 de diciembre de 2024; y PRODUCTOS NATURALES DE LA SABANA S.A.S. – ALQUERÍA, practicada el 6 de diciembre de 2024. Las conclusiones derivadas de la práctica de las pruebas se encuentran desarrolladas dentro del Informe Técnico Final.

Que a través de Resolución 385 del 13 de diciembre de 2024, la Dirección de Comercio Exterior dio por finalizada la etapa probatoria dentro de la investigación iniciada mediante la Resolución 192 de 2024. Asimismo, se indicó que el término para presentar alegatos de conclusión por las partes interesadas intervinientes iniciaría desde el 16 de diciembre de 2024 y finalizaría el 30 de diciembre de 2024. Durante dicho plazo presentaron alegatos de conclusión el GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS, la FEDERACION COLOMBIANA DE GANADEROS – FEDEGAN, el UNITED STATES DAIRY EXPORT COUNCIL (USDEC), la ASOCIACIÓN NACIONAL DE PRODUCTORES DE LECHE- ANALAC y la ASOCIACION NACIONAL DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA (ANDI).

Que según lo dispuesto en el Decreto 653 de 2022 y en el Acuerdo SMC de la OMC, en lo que corresponde a cada etapa procedimental, la Dirección de Comercio Exterior garantizó la participación y el derecho de defensa de las partes interesadas y, en general a quienes acreditaran interés en la investigación, a través de comunicaciones, envío y recepción de cuestionarios, prácticas de pruebas, visitas de verificación, audiencia pública entre intervinientes, alegatos de conclusión y comentarios respecto a los Hechos Esenciales de la investigación.

Que los documentos y pruebas que se tuvieron en cuenta para las etapas de apertura, preliminar y determinación final de la investigación administrativa reposan en el expediente SV-249-02-2.

Que en los términos del artículo 2.2.3.9.6.18. del Decreto 653 de 2022, la Dirección de Comercio Exterior adoptará la determinación final con base en las consideraciones que se pasa a presentar. Esas consideraciones contienen, en particular, el resumen de los procedimientos y análisis adelantados. La exposición más detallada del fundamento de la decisión se encuentra en el Informe Técnico Final, cuyo periodo crítico o periodo de la subvención corresponde al año 2023 y el periodo referente los años 2020 a 2022.

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.

2) CÁLCULO DE LA CUANTÍA DE LA SUBVENCIÓN

En un primer paso, 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):

- Programa de cobertura de margen lácteo 2021.
- Programa de asistencia para la comercialización de lácteos orgánicos (ODMAP).
- Alianza de innovación empresarial láctea.
- Subvención para la expansión del procesador de lácteos existente.
- Programa de préstamos agrícolas.

Seguidamente, conforme con el análisis que se presenta en el Informe Técnico Final, se estableció si los programas analizados constituyeron subvenciones recurribles. Con ese fin, primero se expusieron los elementos que le atribuyen a un programa de esta naturaleza el carácter de subvención. Segundo, se describió el contenido de cada programa y se determinó si reunieron los elementos en cuestión. Tercero, se indicó la cuantía de las subvenciones identificadas. Finalmente, se determinó 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.

Conforme con lo anterior, se comprobó que el Gobierno de los Estados Unidos destinó 1.205.865.331 millones de dólares en subsidios a la producción de leche líquida. Posteriormente se identificó el valor de la subvención trasladada a la producción de leche en polvo importada por Colombia.

Estados Unidos proporciona una metodología sustentada en el contenido de sólidos totales de la leche líquida como base para medir y evaluar la producción láctea. 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.

A. 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 kilogramo de leche en polvo 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 el monto de la subvención que se trasladó a la 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.

Paso 1: Producción total de leche líquida en Estados Unidos expresada en kilogramos.

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 el 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 libra equivale a 0.45359 kilogramos, también, 1 kilogramo igual a 2.204623 libras.

De acuerdo con el USDA, la producción en Estados Unidos de sólidos lácteos en el 2023 fue de 29.846.130.000 libras lo que equivale a 13.537.906.107 kilogramos.

Paso 2: 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 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 9.382.423.000 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.

Por su parte, conforme con datos de USDA, en 2023 Estados Unidos produjo 1.212.857.708 kilogramos de leche en polvo.

La leche en polvo tiene un 96% de sólidos lácteos, aunque con una cantidad variable de grasa láctea y sólidos desnatados. El USDA calcula que tanto la leche desnatada en polvo (SMP), como leche en polvo descremada (NDM) contienen un 0,8% de grasa láctea y un 95,2% de sólidos desnatados, mientras que la leche entera en polvo (WMP) contiene un 27,0% de grasa láctea y un 69,0% de sólidos desnatados.

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, 1.164.343.400 kilogramos se destinaron a la producción de leche en polvo, según su contenido de sólidos. Esto equivale al 8,60% de los sólidos provenientes de la leche líquida producida ese año.

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 (8,60%), 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 3: Determinar la cuantía de la subvención que se trasladó a la leche en polvo por kilogramo.

Con el fin de calcular el monto de la subvención otorgada a la producción de leche en polvo, se utilizó como referencia el valor de la subvención que se trasladó a la leche en polvo y la producción total de leche en polvo para el año 2023 en Estados Unidos.

Este ejercicio permite concluir que se otorgó una subvención de 0,09 USD a cada kilogramo de leche en polvo producido en Estados Unidos. Esto se obtiene al dividir el monto total de la subvención entre la cantidad total de kilogramos de leche en polvo producidos. De esta forma, se puede observar claramente el valor unitario de la subvención y su impacto en la producción de leche en polvo en Estados Unidos.

En consecuencia, el monto de la subvención identificada ascendió a USD 0,09 por kilogramo de leche en polvo producido en Estados Unidos en el año 2023.

Paso 4. Monto de la subvención que se trasladó a la leche en polvo que es importada por Colombia.

Para el cálculo del precio FOB USD/ kg, se tomó el valor de las importaciones reportadas en la base de datos de la DIAN y se dividió por el volumen total de kilogramos importados para el año 2023. 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 (considerando un contenido de sólidos del 96%, es decir, por cada kilogramo de leche en polvo se le extrae el 4% de humedad).

Esa cantidad de leche se importó a un precio FOB total que ascendió a USD 85.222.328,51. El resultado es un valor de USD 3,06 por kilogramo. Ahora bien, teniendo en cuenta que ya fue establecido que la subvención para cada kilogramo de leche producida en Estados Unidos es de USD 0,09, es posible concluir que la cuantía de la subvención para cada kilo de leche en polvo importada por Colombia fue del 2,79% de su precio de importación.

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 2,79% del precio de exportación.

3) ANÁLISIS DE DAÑO:

Conforme con la metodología y pruebas que se empleó en el análisis correspondiente, y que se encuentra ampliamente detallado y explicado en el Informe Técnico Final,

se concluye que no se constataron todos los tres (3) elementos que evidencian la existencia de daño a la rama de la producción nacional en este caso, esto es, i) el volumen y precio de las importaciones, ii) sus efectos sobre la rama de producción nacional, y iii) los indicadores económicos y financieros de la rama de producción nacional. Adicionalmente, se explicarán las razones que evidenciarían la existencia de otros factores que podrían estar contribuyendo a la generación del daño a la rama de producción nacional, sin perjuicio de las constataciones realizadas en la relación causal.

A. Evolución del volumen y el precio de las importaciones

La Autoridad Investigadora determinó que las importaciones de leche en polvo presentaron un comportamiento fluctuante, con una caída en 2021, un repunte en 2022 y una nueva disminución en 2023 frente al año anterior.

En cuanto al análisis realizado por origen se evidenció que las importaciones originarias de Estados Unidos presentaron una tendencia decreciente hasta 2022, con caídas sucesivas en 2021 y 2022; no obstante, en 2023 se registró un aumento, reflejado en un crecimiento del 13,12 % frente al año anterior, mientras que las importaciones de leche en polvo provenientes de otros orígenes distintos a Estados Unidos presentaron un comportamiento variable, con una caída entre 2020 y 2021, un incremento en 2022 y una nueva disminución en 2023.

Adicionalmente, las importaciones de leche en polvo originarias de Estados Unidos concentran la mayor participación dentro del total importado. Dicha participación ha superado históricamente el 55 %. Sin embargo, al analizar la participación de las importaciones de leche en polvo convertidas a leche líquida dentro del Consumo Nacional Aparente, estas representan menos del 3% del total del mercado, durante todo el periodo analizado.

Por otra parte, el comportamiento de los precios de dichas importaciones, los cuales mostraron una tendencia a la reducción y se ubican en niveles sustancialmente inferiores a los observados para otros orígenes. En particular, el precio FOB promedio en USD por litro de las importaciones originarias de Estados Unidos registró un comportamiento fluctuante: en 2021 disminuyó 0,12 %, en 2022 aumentó 35,85 %, alcanzando USD 0,48 por litro, y en 2023 volvió a reducirse en 10,89 %, situándose en USD 0,43 por litro. En contraste, el precio FOB promedio de las importaciones originarias de los demás países presentó una tendencia mayoritariamente creciente, con incrementos del 7,72 % en 2021 y del 28,91 % en 2022, hasta alcanzar USD 0,60 por litro, seguido de una disminución del 13,35 % en 2023, cuando se ubicó en USD 0,52 por litro.

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

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 2.232 COP/litro para este mismo periodo de tiempo.

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 en tan solo 0,49%. Por lo tanto, no se puede determinar que existe una subvaloración de precios.

C. Indicadores económicos

Al analizar el comportamiento de las variables económicas de la leche se habrían encontrado existencia de daño importante en los siguientes indicadores económicos:

(i) Volumen de producción: 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.

(ii) Importaciones investigadas respecto al volumen de producción: 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 aumenta 0,43 puntos porcentuales.

(iii) Volumen de ventas (acopio formal): 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.

(iv) Precio pagado al productor nacional: Para obtener el precio constante pagado al productor nacional, se tomó el precio corriente aportado por la Unidad de Seguimiento de Precios de Leche del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Índice de Precio del Productor de la leche cruda de vaca, de la misma fuente.

El precio constante pagado al productor nacional presentó un comportamiento creciente hasta el año 2022 aumentando un 4,37% y 7,60% en el año 2021 y 2022 respecto al año inmediatamente anterior. Finalmente, en el año 2023 presenta una disminución de 2,86% respecto al año 2022, registrando un precio de 1.224 pesos por litro.

(iv) Importaciones investigadas respecto al Consumo Nacional Aparente: 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.

Adicionalmente, la información disponible 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.

D. 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, esto es, sector formal y sector informal.

- 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.

- 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 considera que el precio propuesto por FEDEGAN 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.

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: Este indicador presentó un comportamiento decreciente durante los periodos analizados, presentando pérdidas desde el 2021 hasta el año 2023. Cayendo 62,40%, 402,65% y 91,19% respectivamente.

(ii) Margen de utilidad: Este indicador financiero presentó un comportamiento decreciente durante los periodos analizados, presentando márgenes negativos desde el 2021 hasta el año 2023. Cayendo 5,22, 29,94 y 5,54 puntos porcentuales, respectivamente.

E. Otras causas de daño

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 de la OMC, 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 Investigadora realizó el ejercicio correspondiente y concluyó que en este caso existen elementos de prueba, incluso originados en partes interesadas 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.

- **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.

- **Cambios en los hábitos de consumo y aumento del precio de la leche al consumidor final**

Las pruebas 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.

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%.

- **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.

- **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.

4) RELACIÓN CAUSAL

En primer lugar, en el año del análisis de daño la tasa de penetración de las importaciones investigadas respecto al Consumo Nacional Aparente fue reducida. Esa magnitud no es suficiente, por sí sola, para explicar el deterioro observado en los indicadores de la rama sin considerar otros factores relevantes.

En segundo lugar, los descensos en márgenes o utilidades ocurrieron cuando las importaciones estaban estables o incluso en descenso. Por tanto, la secuencia temporal necesaria para inferir causalidad no queda claramente demostrada.

En tercer lugar, la cuantía trasladada por subvenciones representa alrededor del 2,79% del precio FOB de las importaciones de la leche en polvo, que puede explicarse como una incidencia reducida sobre el precio final de las importaciones originarias de Estados Unidos, por lo que es discutible que tal magnitud explique por sí sola una distorsión significativa en los precios internos, como efectivamente se determinó, solo existió una subvaloración de precios en el año 2023 de 0,49%. Finalmente, los precios de las importaciones siguen la tendencia internacional.

Finalmente, existen otros factores que contribuyen al daño a la rama de producción nacional, esto es, i) la alta informalidad y problemas de comercialización (sólo se acopia formalmente aproximadamente el 50% de la producción), y ii) cambios en los hábitos de consumo y aumento del precio de la leche al consumidor final. Estos factores, por su magnitud y naturaleza, constituyen a una mayor contribución al daño observado en la rama de producción nacional, que la atribución exclusiva o principal a las importaciones investigadas.

5) EVALUACIÓN Y RECOMENDACIÓN DEL COMITÉ DE PRÁCTICAS COMERCIALES

Que conforme con lo establecido en el artículo 2.2.3.9.6.17 del Decreto 653 de 2022, la Autoridad Investigadora el 8 de enero de 2025 envió a las partes interesadas intervinientes el documento que contiene los Hechos Esenciales de la 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, para que éstas, dentro de un término de diez (10) días hábiles, es decir, desde el 9 hasta el 22 de enero de 2025, remitieran sus comentarios al respecto.

Que, vencido el término antes citado, expresaron por escrito sus comentarios sobre el documento de Hechos Esenciales el UNITED STATES DAIRY EXPORT COUNCIL (USDEC), el GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, la ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA (ANDI), ALPINA PRODUCTOS ALIMENTICIOS S.A.S. BIC-ALPINA, ALIMENTOS DEL VALLE S.A.- ALIVAL y PRODUCTOS NATURALES DE LA SABANA S.A.S BIC- ALQUERÍA.

Que en la sesión 170 del Comité de Prácticas Comerciales iniciada el 23 y finalizada 26 de diciembre de 2025, la Secretaría Técnica presentó los resultados técnicos finales, comentarios de las partes interesadas intervinientes al documento de Hechos Esenciales, y las observaciones técnicas de la Autoridad Investigadora frente a dichos comentarios en la investigación por subvenciones a 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.

Que el Comité de Prácticas Comerciales en la sesión citada en el párrafo anterior, evaluó los resultados técnicos finales, comentarios de las partes interesadas intervinientes al documento de Hechos Esenciales y las observaciones técnicas de la Autoridad Investigadora frente a dichos comentarios en la investigación iniciada mediante Resolución 192 de 2024. De acuerdo con la evaluación de los resultados técnicos expuestos, el Comité considero que no se acredita una relación de causalidad sustancial entre las importaciones de leche en polvo originarias de los Estados Unidos y el daño a la rama de producción nacional.

Que el Comité de Prácticas Comerciales conforme con lo establecido en el artículo 2.2.3.9.6.17. del Decreto 653 de 2022, por mayoría recomendó a la Dirección de Comercio Exterior no imponer derechos compensatorios definitivos a 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.

6) CONCLUSIÓN

Del análisis integral de la investigación, no puede establecerse una relación de causalidad sustancial entre las importaciones de leche en polvo originarias de los Estados Unidos y el daño a la rama de producción nacional.

En consecuencia, el deterioro de los indicadores de la rama de producción nacional obedece principalmente a factores estructurales del mercado interno, y no a las importaciones investigadas. Por tanto, no se configura la relación causal exigida por el Acuerdo SMC de la OMC ni por el Decreto 653 de 2022 para la imposición de medidas compensatorias definitivas por subvenciones.

Que en atención a lo expuesto, la determinación final que se adopta en la presente resolución ha considerado los aspectos pertinentes de hecho y de derecho soportes de la mencionada investigación que reposan en el expediente SV-249-02-2.

Que en virtud de lo anterior, conforme con lo dispuesto en el artículo 2.2.3.9.6.18 del Decreto 653 de 2022, la Dirección de Comercio Exterior de conformidad con la recomendación emitida por el Comité de Prácticas Comerciales, no impondrá

derechos compensatorios definitivos por subvenciones en la presente investigación.
Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo 1°. Disponer la terminación de la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 192 del 3 de julio de 2024 a las importaciones de leche en polvo originarias de Estados Unidos de América, 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.

Artículo 2°. No imponer derechos compensatorios definitivos por subvenciones a las importaciones de leche en polvo originarias de Estados Unidos de América, 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.

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

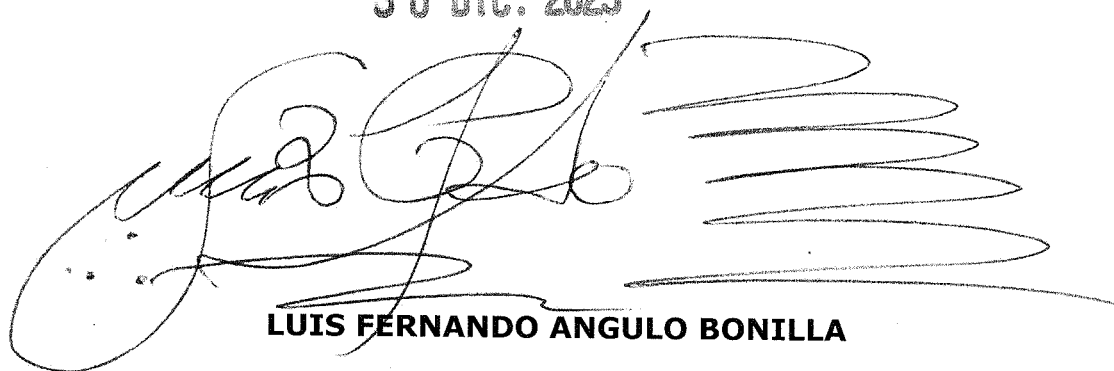
Artículo 4°. Comunicar el contenido de la presente resolución a la Dirección de Gestión de Aduanas de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN para lo de su competencia, de conformidad con el artículo 2.2.3.9.7.4. del Decreto 1074 de 2015, adicionado por el Decreto 653 de 2022.

Artículo 5°. Contra la presente resolución no procede recurso alguno por ser un acto administrativo de carácter general, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.3.9.1.4 del Decreto 1074 de 2015, adicionado por el Decreto 653 de 2022, en concordancia con lo previsto en el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011.

Artículo 6°. La presente resolución rige a partir de su publicación en el Diario Oficial.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dada en Bogotá D.C., a los 30 DIC. 2025


LUIS FERNANDO ANGULO BONILLA

Proyectó: Carlos Andrés Camacho.
Revisó: Nubia López Morales.
Aprobó: Luis Fernando Angulo Bonilla.