

RESOLUCIÓN N° 2453

Solicitud de la República de Colombia para la aplicación de medidas correctivas a las importaciones de cebolla de bulbo rojo clasificadas en la subpartida arancelaria 0703.10.00.10 originarias de los países miembros de la comunidad andina, invocando el Artículo 97 del Acuerdo de Cartagena

LA SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA;

VISTOS: El artículo 97 del Acuerdo de Cartagena y la Decisión 425, Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General de la Comunidad Andina; y,

CONSIDERANDO:

1. ANTECEDENTES

- [1] Que mediante comunicación No. 2-2024-026894, del 30 de septiembre de 2024, recibida en la misma fecha en la Secretaría General de la Comunidad Andina (en adelante, SGCAN), la República de Colombia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, y dentro del término establecido, adjunta el “Informe sobre la aplicación de una medida de salvaguardia a las importaciones de cebolla de bulbo rojo, clasificada por la subpartida 0703.10.00.10, originarias de la subregión andina” (en adelante, el Informe), con los motivos que fundamentan la aplicación de la medida correctiva adoptada mediante el Decreto 948 del 30 de julio de 2024, “*Por el cual se adopta una medida de salvaguardia*”, publicado en el Diario Oficial 52.833 del 30 de julio de 2024 (en adelante, el Decreto 948).
- [2] Que el 02 de octubre de 2024, mediante comunicación SG/E/DGCOM/1811/2024, la SGCAN informó a la República de Colombia que recibió la información enviada mediante escrito del 30 de septiembre del 2024; sin embargo, debido a que el Informe se presentó con una marca de agua con la leyenda de “Confidencial”, se solicitó que se clarificara el carácter del mismo, requiriéndole que, de ser el caso, de conformidad con los artículos 19 y 20 de la Decisión 425, se solicitara la confidencialidad de manera expresa y se remitiera la respectiva versión pública del mismo a fin de correrle traslado a los demás Países Miembros, para su conocimiento y fines correspondientes.
- [3] Que el 4 de octubre de 2024, la República de Colombia, mediante comunicación No. 2-2024-027354, confirmó que “no es necesario que se le atribuya al Informe Técnico un trato confidencial en los términos de la normativa comunitaria”, y, en consecuencia, era viable dar traslado de ese documento a los demás Países Miembros para los fines pertinentes, conforme con el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena y demás normas correspondientes.
- [4] Que mediante comunicación SG/E/DGCOM/1841/2024 del 4 de octubre de 2024, la SGCAN puso en conocimiento de los demás Países Miembros la aplicación de la medida correctiva de salvaguardia por parte de la República de Colombia, impuesta

mediante el Decreto 948, aplicable a las importaciones de cebolla de bulbo rojo clasificadas por la subpartida arancelaria 0703.10.00.10, originarias de la subregión andina. Asimismo, solicitó comentarios sobre el Informe que fundamenta su aplicación, a más tardar el 21 de octubre de 2024.

- [5] Que el 10 de octubre de 2024, mediante Oficio Nro. MPCEIP-VCE-2024-0450-O del Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, la República del Ecuador presentó sus comentarios al expediente DGCOM/SG/001/2024, relativo a la medida correctiva de salvaguardia aplicada por la República de Colombia a las importaciones de cebolla de bulbo rojo originarias de la subregión andina.
- [6] Que el 11 de octubre de 2024, mediante comunicación No. SG/E/DGCOM/1890/2024, la SGCAN solicitó a la República de Colombia información complementaria al Informe enviado mediante comunicación No. 2-2024-026894 del 30 de septiembre de 2024.
- [7] Que la SGCAN, mediante comunicación SG/E/DGCOM/1932/2024 del 17 de octubre de 2024, con fundamento en el artículo 27¹ de la Decisión 425, solicitó a la República de Colombia, la colaboración para realizar visitas de verificación a las centrales mayoristas de abastecimiento y zonas de producción en Colombia, localizadas en los departamentos de Norte de Santander, Boyacá y Cundinamarca, así como al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR, con el fin de complementar información y aclarar dudas en relación con la presunta perturbación a la rama de la producción nacional referida en el Informe.
- [8] Que mediante Oficio No. 21-CP-2024 del 17 de octubre de 2024, el señor Danny Alexis Ventura Flores, Gerente propietario y representante legal de la compañía COPROIMPEX S.A.C., cuya actividad es la importación y exportación de productos agrícolas, entre ellos, la cebolla de bulbo rojo, presentó y solicitó a la SGCAN tomar en cuenta en la evaluación de la medida correctiva de salvaguardia el documento denominado “Comentarios al informe que sustenta la medida restrictiva aplicada mediante decreto 0948 del ministerio de comercio, industria y turismo de la República de Colombia, a las importaciones de cebolla de bulbo roja originarias de la Comunidad Andina”.
- [9] Que mediante Oficio N° 086 - 2024 - MINCETUR/VMCE/DGNCI del 18 de octubre de 2024 y recibido por la SGCAN el 21 de octubre de 2024, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de la República del Perú, solicitó que: *“(…) teniendo en cuenta la complejidad y el volumen de la información involucrada en el expediente de la referencia y a fin de ejercer nuestro derecho de defensa, tenemos a bien solicitarles nos otorgue una prórroga de dos (2) días hábiles, a fin de alcanzar los argumentos que sustentan nuestra posición respecto de la medida adoptada por Colombia”*².

¹ “Artículo 27.- En los procedimientos que se tramiten ante la Secretaría General, las autoridades de los Países Miembros y los particulares interesados deberán proporcionar las informaciones requeridas, en los plazos fijados por ésta conforme a la normativa aplicable. La Secretaría General podrá disponer la actuación de las pruebas, inspecciones o visitas que considere convenientes. Las entidades públicas y privadas de los Países Miembros deberán prestar su colaboración para que tales diligencias se lleven a efecto en el plazo dispuesto por la Secretaría General conforme a la normativa aplicable. Cuando los interesados nieguen la información necesaria, no la faciliten en el plazo que al efecto fije la Secretaría General, conforme a la normativa aplicable, o de otra forma obstaculicen la tramitación del caso, la Secretaría General podrá formular determinaciones positivas o negativas conforme a la causa o asunto de que se trate y a la mejor información disponible y a sus propios elementos de juicio.”

² Expediente DGCOM/SG/001/2024, Salvaguardia de Colombia a las importaciones de cebolla de bulbo rojo originarias de la Subregión Andina, folio 000229.

- [10] Que el 21 de octubre del 2024, mediante comunicación SG/E/DGCOM/1951/2024, la SGCAN contestó el pedido de prórroga realizado por la República del Perú, encontrándolo procedente y otorgándole un plazo de dos (2) días hábiles adicionales al plazo concedido inicialmente (21 de octubre); es decir, hasta el 23 de octubre de 2024.
- [11] Que mediante comunicación N° 2-2024-028824 del 21 de octubre de 2024, la República de Colombia presentó respuesta al requerimiento realizado por la SGCAN para realizar visitas de verificación *in situ*, señalando la total disposición para colaborar en las diligencias requeridas; sin embargo, solicitó su reprogramación a fin de que se lleve a cabo en un plazo razonable que permita una adecuada preparación y se garantice que la diligencia cumpla su propósito.
- [12] Que a través de comunicación N° VCEI-DGIF-Fs- 76 del 22 de octubre de 2024, el Estado Plurinacional de Bolivia, ratifica los comentarios presentados en la nota VCEI-DGPEACI-Fx-29/2024, de fecha 20 de septiembre de 2024, mediante la cual traslada la nota MEFP/VPT/DGAAIDC/UAR/N° 285/2024, de su Autoridad Investigadora de Defensa Comercial.
- [13] Que por Oficio N° 089-2024-MINCETUR/VMCE/DGNCI, recibido el 23 de octubre de 2024, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de la República del Perú, presentó a la SGCAN los argumentos por los cuales considera que la solicitud presentada por la República de Colombia debería ser denegada.
- [14] Que, mediante comunicación N° SG/E/DGCOM/2020/2024 del 28 de octubre de 2024, la SGCAN dio respuesta al pedido de la República de Colombia de reprogramar las visitas de verificación, y planteó realizarlas del 5 al 9 de noviembre de 2024, conforme al cronograma establecido en las coordinaciones realizadas entre la SGCAN y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de la República de Colombia (en adelante, MINCIT).
- [15] Que el 29 octubre de 2024, mediante comunicación N° SG/E/DGCOM/2023/2024, la SGCAN puso en conocimiento de los demás Países Miembros los comentarios presentados al Informe que contiene los motivos que fundamentan la aplicación de una medida correctiva mediante el Decreto 948, así como la información solicitada a la República de Colombia.
- [16] Que, a través de comunicación del 25 de octubre de 2024, recibida en la SGCAN el 28 de octubre del mismo año, la República de Colombia presentó respuesta al requerimiento de información complementaria realizada mediante comunicación SG/E/DGCOM/1890/2024 del 11 de octubre de 2024. En la referida comunicación, la República de Colombia solicitó que se otorgue la condición de información confidencial a la información relacionada con las importaciones, en particular con la identificación de las personas que llevaron a cabo las operaciones de comercio exterior, de conformidad con el artículo 20 de la Decisión 425.
- [17] Que mediante memorando Nro. AGR-AGROCALIDAD/CSV-2024-001344-M del 25 de octubre de 2024, recibido en la SGCAN el 7 de noviembre de 2024, la autoridad sanitaria de la República del Ecuador manifestó no tener comentarios respecto a la notificación enviada sobre la expedición del Decreto 948.
- [18] Que la SGCAN, por comunicación SG/E/DGCOM/2031/2024 del 29 de octubre de 2024, acusó recibo de la información complementaria presentada por la República

de Colombia y comunicó que no procede la solicitud de confidencialidad, debido a que dicha información, relacionada con nombres de las personas que llevaron las operaciones de comercio exterior, es publicada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN y, por tanto, tiene carácter público³. La confidencialidad de la información solicitada por la República de Colombia no cumplió con lo establecido en el artículo 20 de la Decisión 425.

- [19] Que mediante comunicación SG/E/DGCOM/2083/2024 del 7 de noviembre de 2024, la SGCAN puso en conocimiento de los Países Miembros la información aclaratoria o complementaria recibida por parte de la República de Colombia de Colombia en el marco de lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena.
- [20] Que el 12 de noviembre de 2024, la SGCAN deja constancia de la incorporación de los siguientes documentos: (i) Documentos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: Cebollas de bulbo rojo (cabezona roja) – 2024, TOMO 1 y TOMO 2⁴; (ii) Estadísticas de producción nacional y precios de cebolla de bulbo rojo de la página web de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA⁵; y, (iii) Estadísticas de abastecimiento de cebolla de bulbo rojo, disponible el sitio web del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. La referida documentación se incorporó al expediente, conforme a lo establecido en la Decisión 425, en sus artículos 21 y 22.
- [21] Que mediante comunicación con Radicado No. 2-2024-031792 del 25 de noviembre de 2024, recibida en la SGCAN en la misma fecha, la República de Colombia remitió *“Información pendiente relacionada con la visita de verificación de la Secretaría General de la Comunidad Andina y consideraciones de Colombia respecto de los resultados de esa diligencia en el marco del expediente DGCOM/SG/001/2024 – Salvaguardia de Colombia a las importaciones de cebolla de bulbo rojo”*. La referida documentación se incorporó al expediente, conforme a lo establecido en la Decisión 425, en sus artículos 21 y 22.
- [22] Que mediante comunicación SG/E/DGCOM/2260/2024 del 26 de noviembre de 2024, la SGCAN remitió para conocimiento de los demás Países Miembros la documentación presentada por la República de Colombia en relación con la visita de verificación *in situ* realizada por funcionarios de la SGCAN.

2. SOLICITUD PRESENTADA POR LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

- [23] En el Informe de la República de Colombia se solicitó a la SGCAN autorizar la medida correctiva de salvaguardia adoptada mediante el Decreto 948. La solicitud fue sustentada con los siguientes argumentos:

³ De acuerdo con el artículo 20 de la Decisión 425, para conferir el carácter confidencial a determinados documentos deben concurrir condiciones de forma y fondo de carácter objetivo que son las siguientes: (i) Que se solicite expresamente la confidencialidad; (ii) Que la naturaleza de la información sobre la cual recaiga la petición haga procedente dicha confidencialidad; (iii) Que se justifiquen los motivos por los cuales se solicita la confidencialidad; (iv) Que se adjunte un resumen no confidencial y; (v) Que se acredite que la información no ha sido divulgada y que su divulgación pudiera ocasionar perjuicio a la parte que los proporcionó o a un tercero.

⁴ <https://www.mincit.gov.co/mincomercioexterior/defensa-comercial/salvaguardia/medidas-de-salvaguardia-vigentes/cebollas-de-bulbo-rojo-cabezona-roja-2024>

⁵ Entidad técnica adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

[24] La República de Colombia inició su solicitud dando a conocer reuniones realizadas entre los gremios productores de cebolla con entidades del gobierno, con el ánimo de encontrar soluciones a la problemática planteada por los gremios productores de cebolla roja.

[25] En dichas reuniones⁶, se acordaron adoptar medidas desde las entidades competentes de la República de Colombia, a saber:

a. Sector Agricultura:

- i. Reubicación inmediata del puesto de control adjunto al PAFP⁷ Rumichaca, para realizar control sanitario en frontera, y anterior al realizado en los depósitos autorizados de la DIAN.
- ii. Ampliación del horario de atención en el puesto de control y PAFP Rumichaca, con acompañamiento permanente por parte de la Policía Fiscal y Aduanera - POLFA y la DIAN.
- iii. Generación de licencias fitosanitarias de movilización desde los depósitos autorizados y con destino a las centrales de abasto.
- iv. Participación en operativos conjuntos a centrales de abasto para verificar las respectivas licencias y demás permisos relacionados con las operaciones de importación.

b. Sector Comercio:

- v. Estudiar la viabilidad de aquellas medidas de defensa comercial que permitan los acuerdos comerciales.
- vi. Análisis de la problemática de las importaciones de cebolla desde Perú, incluyendo los factores de competitividad que explican el diferencial de precios frente a la producción nacional de Colombia.

c. Medidas de Perfilamiento de Riesgo

- vii. Solicitan a la DIAN aumentar el perfilamiento de riesgo de la cebolla importada.

[26] El 22 de febrero de 2024, se llevó a cabo una nueva reunión para hacer seguimiento a los compromisos adquiridos:

- a. Por parte del Instituto Colombiano Agropecuario - ICA indicaron que se habrían cumplido con la totalidad de los compromisos adquiridos: Traslado del paso fronterizo del Pedregal a Rumichaca desde el 6 de febrero de 2024, implementación de la licencia fitosanitaria de la cebolla roja, operativos en puestos de control en el departamento de Nariño, capacitación de apoyo a profesionales en el paso fronterizo y revisión de licencias de movilización (pero no permiten hacer aprehensiones).

⁶ La Asamblea de Productores de Cebolla Roja se realizó el 19 de enero de 2024 en la ciudad de Ocaña en el departamento de Norte de Santander. En esta reunión se habrían asumido diversos compromisos, entre ellos, por parte de la Dirección de Comercio Exterior del MINCIT, desarrollar un plan de trabajo que establezca las acciones y medidas a seguir respecto a las importaciones de cebolla roja originarias de la subregión andina.

⁷ Puertos, Aeropuertos y Pasos de Frontera - PAFP.

- b. La POLFA indicó que se habrían realizado controles y patrullajes en trocha, además, informó que desde el 1 de marzo de 2024 se establecerían permanentemente en el Puente de Rumichaca. Así mismo mencionó que la guía de movilización no permitiría aprehensiones, debido a vacíos jurídicos.
- c. Por parte de la DIAN se informó que se habrían realizado operativos en los cuales no informaron aprehensiones, así mismo se habría realizado el perfilamiento de once (11) importadores de cebolla, donde se recabó información para verificar el cumplimiento de sus obligaciones aduaneras, tributarias y cambiarias. Igualmente, mencionaron que la licencia de movilización no permite aprehensión de mercancía.
- d. El MINCIT expuso que se estaría analizando la información sobre importaciones de cebolla roja, y se habría realizado seguimiento diario al comportamiento de los precios de la cebolla roja en las centrales mayoristas del país. Asimismo, se informó que se comunicó a la Embajada del Perú en Colombia del inicio de la investigación respectiva, y que en los próximos días se presentaría el informe técnico correspondiente al Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior.
- e. El ICA planteó incluir análisis adicionales de contexto internacional que permitan identificar oportunidades para ayudar a aumentar la capacidad industrial del país.
- f. Finalmente, el ICA, la POLFA y la DIAN, solicitaron la programación de una mesa de trabajo para estudiar la viabilidad jurídica de aprehensiones de mercancías con ocasión de las licencias de movilización.

2.1. Argumentos de Derecho

[27] La solicitud presentada se fundamenta en lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, que prevé la aplicación de medidas correctivas sobre las importaciones de productos originarios de la subregión andina, cuando **ingresen en cantidades o en condiciones** tales que causen perturbaciones en la producción nacional de productos específicos de un País Miembro.

[28] Asimismo, indica “*que, en caso de adoptarse una medida dentro del marco andino, esta deberá ser de aplicación inmediata y no discriminatoria, para que posterior al pronunciamiento de la Secretaría General de la Comunidad Andina, el gobierno de Colombia pueda aplicarla a los productos del país miembro donde se hubiere originado la perturbación*”.

2.2. Comunicaciones sobre el inicio de investigación

[29] El 13 de febrero de 2024, mediante Radicado No. 2-2024-003658, se notificó oficialmente a la República del Perú sobre el inicio de oficio de una investigación para la aplicación de una medida correctiva sobre las importaciones de cebolla de bulbo rojo originarias de la subregión andina, otorgándole un plazo hasta el 20 de febrero de 2024 para presentar su posición al respecto.

- [30] El 13 de febrero de 2024, mediante Radicado No. 2-2024-003659, se comunicó oficialmente a la SGCAN el inicio de oficio de la investigación para la aplicación de una medida correctiva sobre las importaciones de cebolla de bulbo rojo originarias de la subregión andina.
- [31] El 19 de febrero de 2024, la República del Perú, mediante correo electrónico de la Dirección General de Negociaciones Comerciales Internacionales del Viceministerio de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo - MINCETUR, remite el Oficio 15-2024-VMCE-DGNCI, exponiendo su posición respecto del inicio de la investigación para la aplicación de medida correctiva sobre las importaciones de cebolla roja originarias de la Subregión Andina, bajo los siguientes argumentos:
- a. El procedimiento vulnera su derecho de defensa y el inicio de la investigación no obedece a cuestiones técnicas.
 - b. La salvaguardia conforme al artículo 97 del Acuerdo de Cartagena es una medida excepcional para enfrentar perturbaciones graves, y en este caso la rama de la producción nacional de cebolla colombiana no experimenta perturbación; por el contrario, su producción ha crecido en el mercado interno colombiano, así como sus rendimientos por hectáreas y sus exportaciones.
 - c. Colombia no puede aplicar una salvaguardia al Perú, en virtud del artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, porque no existe un incremento súbito de las importaciones y, por tanto, no existe relación causal entre el supuesto daño de la rama de la producción nacional y las importaciones peruanas.
- [32] En respuesta a los comentarios presentados por la República del Perú, la Autoridad Investigadora de la República de Colombia realizó algunas precisiones sobre el procedimiento administrativo establecido mediante el Decreto 1407⁸ del 28 de julio de 1999, indicando que, por no existir una solicitud de la rama de la producción nacional, lo dispuesto en dicho decreto no resultaba aplicable, ya que la investigación habría sido iniciada de oficio por la República de Colombia.

2.3. Descripción del producto objeto de investigación

- [33] El producto objeto de investigación se define como “cebollas de bulbo rojo (en adelante cebolla roja), clasificado por la subpartida arancelaria 0703.10.00.10 y

⁸ El Decreto 1407 establece en lo pertinente, lo siguiente:

“Artículo 1. Ámbito de aplicación. Las disposiciones del presente decreto se aplicarán a las importaciones de productos independientemente de su origen. En el evento en que el país exportador sea miembro de la Organización Mundial de Comercio, solamente será aplicable el presente decreto cuando el incremento arancelario solicitado no supere el nivel consolidado por Colombia.

Artículo 2°. Salvaguardia General. Se podrá aplicar una medida de salvaguardia de acuerdo con las disposiciones de este decreto, si dentro de la investigación se determina que una proporción importante de la rama de producción nacional ha sufrido o pudiera llegar a sufrir una perturbación por causa de cualquiera de los siguientes elementos:

- incremento de las importaciones de un producto similar o directamente competidor, o
- la realización de importaciones de un producto similar o directamente competidor en condiciones inequitativas, tales como a precios bajos o cantidades importantes.

Artículo 5°. Presentación de la Solicitud. Previa solicitud escrita presentada ante la Dirección General del Incomex, o quien haga sus veces, o en sus Oficinas Regionales o Seccionales, por una proporción importante de la rama de la producción nacional o en nombre de esta por medio de una asociación que la represente, el Incomex iniciará el procedimiento previsto en el presente decreto.”

originario de la Subregión Andina”. El arancel de Nación Más Favorecida - NMF, es del 15%.

- [34] Se presentó un análisis del producto importado, señalando que la cebolla de bulbo rojo es una planta bianual que desarrolla un bulbo en su primera etapa de crecimiento y tallos florales en la segunda etapa. Aunque los volúmenes de producción pueden variar a lo largo de los meses, los diversos climas del Perú permiten su producción continua, garantizando así la oferta.
- [35] Concluye señalando que la cebolla de bulbo rojo originaria del Perú es similar a la producida en Colombia en cuanto a nombre técnicos y comerciales, clasificación arancelaria, tipos de variedades cultivadas, características físicas, proceso productivo, condiciones climáticas de producción y valor nutricional y usos.

2.4. Argumentos de los productores nacionales

- [36] Los productores nacionales de cebolla roja sostuvieron que el aumento en el volumen de las importaciones originarias de la subregión andina habría generado una perturbación importante en la rama de la producción nacional. En consecuencia, consideran necesario iniciar una investigación de oficio para evaluar la aplicación de una medida de salvaguardia, basándose en los siguientes argumentos:
- a. Las importaciones de cebolla roja originarias de la subregión andina en el segundo semestre del año 2022 habrían afectado el precio de la producción nacional.
 - b. Estas importaciones estarían ingresando por la frontera con Ecuador a un precio inferior al de la producción nacional y en cantidades tales que afectan la producción de cebolla roja colombiana.

2.5. Representatividad de la Rama de Producción Nacional

- [37] En cuanto a la representatividad de la rama de la producción nacional, la República de Colombia basó su análisis en la información de los volúmenes de producción proporcionados por el MADR, que establece que los productores del Norte de Santander representarían conjuntamente el 100% de la producción nacional y, además, son los únicos productores de cebolla roja “ocañera”.

2.6. Contexto Internacional

- [38] En el Informe se incluyeron cifras sobre las exportaciones mundiales de cebolla de bulbo⁹, resumidas a continuación:
- a. Las exportaciones mundiales estuvieron dominadas por China y Países Bajos durante el periodo 2020 al 2023.
 - b. Perú representa a la región andina con un monto de exportaciones de 384.228 miles USD.
 - c. En términos de cantidades de exportaciones, la India ocupa la primera plaza seguido por Países Bajos.

⁹ Expediente DGCOM/SG/001/2024, folios 000031 al 000033.

- d. Se concluye que las principales exportaciones mundiales de cebolla, clasificadas bajo la subpartida 0703.10, no tienen como destino Colombia, siendo Perú el mayor exportador de este producto a Colombia.

2.7. Contexto Subregión Andina

[39] En esta parte del Informe, la República de Colombia presentó un análisis de la producción de cebolla¹⁰ en Perú:

- a. La cebolla sería el duodécimo producto más importante de la canasta agroexportadora peruana, con US\$ 108 millones exportados, según el estudio *Fresh Report 2023*.
- b. En 2022, las exportaciones de cebolla peruana habrían totalizado 300.812 toneladas por US\$ 108 millones. Esto fue 0,1% mayor en volumen y 5% mayor en valor con respecto a 2021. El aumento en el precio habría permitido que la hortaliza lograra escalar una posición y ocupar el duodécimo lugar.
- c. El precio de exportación de la cebolla roja peruana a diferentes destinos habría caído significativamente entre 2022 y 2023, pasando de 0.22US/Kg a 0.20 US/Kg.
- d. Durante el periodo de enero a julio 2022, *“se encuentra relación en el alto volumen de importaciones originarias de este destino [Perú] en el mismo periodo de tiempo, teniendo en cuenta que los precios internos de este producto alcanzaron mínimos de 0,70 soles por kilogramo, equivalente a 766 pesos colombianos, precio que dispararon las exportaciones hacia Colombia en el cuarto trimestre del 2022 y primer trimestre del 2023”*.

2.8. Análisis de las importaciones

[40] Se evaluaron las importaciones originarias de la subregión andina (Perú y Ecuador) que ingresan a Colombia por la subpartida arancelaria 0703.10.00.10. y este producto ya ingresaría al mercado colombiano con un arancel del 0%, por los acuerdos comerciales firmados por dicho país.

[41] Al mercado colombiano ingresarían tres tipos de cebolla: roja, blanca y amarilla, ocupando el primer lugar la cebolla de bulbo rojo. El mayor volumen de estas importaciones se originaría en la subregión andina.

[42] Presentaron información sobre los volúmenes importados de cebolla de bulbo rojo, indicando que estas importaciones experimentaron un comportamiento variable durante el periodo investigado:

- a. Las importaciones de la subregión andina se habrían incrementado en 23% y 30% para 2021 y 2022, respectivamente, a excepción del año 2023 que habrían disminuido en 19%.

¹⁰ En este análisis, la información presentada por la República de Colombia abarca a todos los tipos de cebolla de bulbo: rojo, amarillo y blanco.

- b. Para el 2023, las importaciones originarias del Perú presentaron precios un 3% menores a las de Ecuador, 50% que las de México y 74% que las originarias de China.
- c. Las importaciones de cebolla de bulbo roja originarias del Ecuador habrían registrado una participación del 0.25 % en 2020, en 2021 aumentaron a un 0.63%, seguidamente, para 2022 aumentaron en 0.12 p.p. (puntos porcentuales); finalmente, para el 2023, las importaciones de origen ecuatoriano se redujeron 0,55 p.p.
- d. Las importaciones originarias del Perú habrían presentado la mayor participación en las importaciones de cebolla roja; para 2021 con el 97.2% del total, participación que habría incrementado en 2.14 p.p. para ese mismo año, seguidamente se registraría una disminución para 2022 de 0.12 p.p., pero conservando más del 99% de participación, finalmente, para 2023 se disminuirían en 4.9 p.p. con una participación de 94.4% en el total de importaciones.
- e. Respecto a las importaciones originarias de los demás países, China habría realizado exportaciones con destino hacia Colombia solo en 2020 y 2023. Por otra parte, México únicamente realizó exportaciones hacia Colombia en 2023.

2.9. Consumo Nacional Aparente de cebolla roja en Colombia

[43] El Consumo Nacional Aparente - CNA estaría compuesto por la producción nacional de la región de Norte de Santander, las importaciones de la subregión andina y las importaciones provenientes de países fuera de la subregión:

- a. En el CNA, las importaciones originarias de la subregión andina tendrían una participación del 49% y 44% para los años 2022 y 2023, respectivamente¹¹.
- b. Estas importaciones se incrementarían durante el periodo analizado, en el 2021 representaban el 41%, en el 2022 el 49% y se reducirían para el 2023 a un 44% de participación del total del mercado.

2.10. Análisis de la perturbación de la rama de la producción nacional

[44] Para demostrar la supuesta perturbación, la República de Colombia presentó información para el periodo comprendido entre los años 2020 y 2023 sobre producción, área sembrada, costos, precios del productor nacional y exportaciones.

- a. La producción de cebolla roja disminuyó durante el periodo investigado, *“presentando una pérdida del 23%, es decir, disminuyó en 16.656 toneladas en los últimos 4 años, al pasar de producir 79.905 toneladas en el año 2020 a producir 57.249 toneladas en 2023”*.
- b. La “tasa de penetración” de las importaciones tendrían un comportamiento creciente alcanzando en el año 2022 un 94% de participación, y presentando una tasa promedio del 73.9% en el periodo analizado.

¹¹ Expediente DGCOM/SG/001/2024, folio 000051.

- c. La producción nacional habría caído, al pasar de 75.905 toneladas en el 2020 a 57.249 toneladas en 2023; por otra parte, las importaciones originarias de la subregión andina se incrementaron de 35.810 toneladas en el año 2020 a 39.882 toneladas en el 2023. Así mismo, se resaltó el año 2022, donde el volumen de la producción habría alcanzado las 57.272 toneladas, lo que significaría 3.634 toneladas menos¹².
- d. El área sembrada tendría una tendencia a la baja y para el periodo analizado se reduciría en 21%.
- e. Se comparó el crecimiento de las importaciones y el área sembrada, concluyendo que *“... al aumentar las importaciones de cebolla roja originaria de la Subregión Andina, el área sembrada tiende a disminuir, por eso, los altos volúmenes de las importaciones junto con los bajos precios con que ingresa la cebolla roja originaria de Ecuador y Perú desincentivan al productor nacional para aumentar el área cultivada”*¹³.
- f. El precio del producto nacional por tonelada pagado al productor desde el primer trimestre del 2020 hasta el 4 trimestre del 2023 fluctuaría entre \$1.487.333 COP¹⁴ y \$4.250.000 COP.
- g. Al comparar el precio de venta interno con el precio CIF¹⁵ de importación, convertido a moneda nacional, mostraría una diferencia que va desde un 95% inferior el precio del producto importado en el 2020, hasta un 151% en el año 2023¹⁶.
- h. Las variaciones de precios del producto nacional estarían entre 1.500.000 COP/Ton¹⁷ y 4.000.000 COP/Ton, mientras que las importaciones originarias de la subregión andina fluctuarían sobre el 1.000.000 COP/Ton, en el mismo rango de tiempo.
- i. Se analizaron los costos en que incurren los productores de cebolla y la diferencia respecto al año 2017, en donde *“... los gastos en mano de obra ascendían a 10.275 mil COP por hectárea cultivada y para el 2023 estos gastos subieron a 13.688 mil COP por hectárea, así mismo, se evidencia que el costo de los insumos pasa de 20.756 mil COP en 2017 a 39.853 mil COP en 2023. Concluyendo que los gastos entre insumos y mano de obra para cultivar una hectárea de cebolla roja en Colombia en el 2023 ascendieron a 53.541 mil COP”*¹⁸.
- j. Se observaría un crecimiento de las ventas externas de Colombia, teniendo como principal mercado de destino a los Estados Unidos. En 2023, el crecimiento de esta variable en comparación con 2020 es del 272%.

¹² Expediente DGC/SG/001/2024, folio 000055.

¹³ Expediente DGC/SG/001/2024, folio 000057.

¹⁴ Moneda oficial de Colombia o también conocida como peso colombiano.

¹⁵ CIF, por sus siglas en inglés, Cost, Insurance and Freight, «Coste, seguro y flete, puerto de destino convenido».

¹⁶ Expediente DGC/SG/001/2024, folio 000059. En el Informe de Colombia se indicó que el diferencial de precios esta entre el -47% y el -244%, sin embargo, los cálculos presentados en la tabla son -95% y -151%.

¹⁷ Se refiere a la relación del valor en pesos colombianos por una tonelada (unidad de peso equivalente a 1000 Kg.) del producto.

¹⁸ Expediente DGC/SG/001/2024, folios 000062 y 000063.

2.11. Relación de Causalidad

- [45] En el Informe no se presentó un análisis específico que haga referencia a la relación de causalidad entre la variación cuantitativa o cualitativa de las importaciones y la supuesta perturbación a la producción nacional; sin embargo, de la lectura del documento se han podido identificar algunos análisis que relacionan variables utilizadas para demostrar la perturbación con el comportamiento de las importaciones y sus precios.
- [46] La República de Colombia indicó que, debido a las importaciones originarias de la subregión andina y a sus bajos precios, la rama de la producción nacional mostraría afectaciones en:
- a. Pérdida de participación en el mercado en 2020 – 2023 del 67% y 53%, respectivamente; por su parte, las importaciones de la subregión andina representarían entre el 32% y 49% del total del mercado en el mismo periodo.
 - b. La producción nacional de cebolla de bulbo rojo se habría reducido, pasando de 75.905 toneladas en 2020 a 57.249 toneladas en 2023, mientras que las importaciones aumentarían, pasando de 35.810 toneladas en 2020 a 39.882 toneladas en 2023.
 - c. Las hectáreas sembradas de cebolla roja mostrarían una tendencia a la baja, entre 2019 y 2020, se habría dejado de cultivar 904 hectáreas, lo que equivaldría a una disminución del 21%.
- [47] El Informe presentado por la República de Colombia también destacó que la cebolla roja es uno de los productos más representativos de Norte de Santander. Durante los últimos 100 años, ha sido el principal producto de producción y comercialización de la región, llevando impregnada gran historia de los pueblos que entrelazan toda una región y que, por décadas, constituyó el eje de la economía local en municipios como Abrego y Ocaña, entre otros.
- [48] Finalmente, el Informe señala que, en la Sesión 369 del 15 de marzo de 2024, el Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior evaluó el informe técnico presentado por la Autoridad Investigadora y determinó que se configuran los requisitos necesarios para recomendar al Gobierno Nacional la aplicación de una medida correctiva de salvaguardia provisional por perturbación al sector agrícola. Esta recomendación se formalizó mediante el Decreto 948, cuya parte dispositiva establece lo siguiente:

“Artículo 1°. Establecer un contingente de 45.275,79 toneladas anuales, distribuido en 4.106,316 toneladas mensuales a cero por ciento (0%), a las importaciones de cebolla de bulbo rojo clasificada por la subpartida 0703.10.00.10 originarias de los países miembros de la Comunidad Andina en su conjunto. Las importaciones de dicho producto que excedan el contingente mensual fijado ingresarán al territorio aduanero nacional pagando el valor correspondiente a la diferencia entre el precio base FOB de 0,241 USD/Kg y el precio FOB declarado por el importador, siempre que este último sea menor al precio base.

Artículo 2°. La medida de salvaguardia establecida en el artículo 1° del presente decreto, rige por el término de dos años contados a partir de la fecha

de entrada en vigencia, y el contingente será administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, conforme con lo que establezca esa entidad.

Artículo 3°. La medida establecida en el artículo 1° del presente decreto, no se aplicará a las importaciones que se realicen en desarrollo de los Sistemas Especiales de Importación – Exportación (Plan Vallejo).

Artículo 4°. El presente decreto entra regir cinco (5) días siguientes a la fecha de su publicación en el Diario Oficial.”

3. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA GENERAL

3.1. Normatividad aplicable

[49] Que de acuerdo con lo señalado en el artículo 76 del Acuerdo de Cartagena, “[e]l Programa de Liberación será automático e irrevocable y comprenderá la universalidad de los productos, salvo las disposiciones de excepción establecidas en el presente Acuerdo, para llegar a su liberación total en los plazos y modalidades que señala este Acuerdo”.

[50] Que el TJCA en la Sentencia del 18 de julio de 2023, emitida en el marco del Proceso 02-AI-2019, ha considerado que las salvaguardias contempladas en el Acuerdo de Cartagena constituyen una excepción al principio general de la «libre circulación de mercancías» vigente en la Subregión andina como consecuencia de la aplicación del Programa de Liberación. Así, la restricción temporal de las importaciones de productos originarios de los Países Miembros solo podrá ser aplicada de manera excepcional y con estricto apego a las disposiciones pertinentes del Acuerdo de Cartagena, las cuales deben ser interpretadas de manera restrictiva.

[51] Al respecto, la jurisprudencia uniforme del TJCA¹⁹ reconoce las siguientes características que son comunes a todas las modalidades de salvaguardias previstas en el Acuerdo de Cartagena: **(i)** su naturaleza correctiva; **(ii)** su carácter transitorio; **(iii)** su carácter excepcional; **(iv)** la exigencia de un requisito de relación causal, debido a su naturaleza correctiva; **(v)** su proporcionalidad con el hecho que las genera.

[52] Que, entre las medidas de salvaguardia previstas en el Acuerdo de Cartagena, figura aquella regulada en el artículo 97, la cual autoriza la aplicación de medidas correctivas, no discriminatorias y de carácter provisional, al caso de perturbaciones causadas por las importaciones de productos originarios de la subregión en cantidades o condiciones que causen graves afectaciones en la producción nacional de productos específicos de algún País Miembro.

“Artículo 97.- Cuando ocurran importaciones de productos originarios de la Subregión, en cantidades o en condiciones tales que causen perturbaciones en la producción nacional de productos específicos de un País Miembro, éste podrá aplicar medidas correctivas, no discriminatorias, de carácter provisional, sujetas al posterior pronunciamiento de la Secretaría General.

El País Miembro que aplique las medidas correctivas, en un plazo no mayor de sesenta días, deberá comunicarlas a la Secretaría General y presentar

¹⁹ Sentencia del 18 de julio de 2023, emitida en el marco del Proceso 02-AI-2019.

un informe sobre los motivos en que fundamenta su aplicación. La Secretaría General, dentro de un plazo de sesenta días siguientes a la fecha de recepción del mencionado informe, verificará la perturbación y el origen de las importaciones causantes de la misma y emitirá su pronunciamiento, ya sea para suspender, modificar o autorizar dichas medidas, las que solamente podrán aplicarse a los productos del País Miembro donde se hubiere originado la perturbación. Las medidas correctivas que se apliquen deberán garantizar el acceso de un volumen de comercio no inferior al promedio de los tres últimos años.”

[53] A partir de lo anterior, el TJCA precisó los requisitos habilitantes que deben concurrir para que los Países Miembros puedan aplicar la medida correctiva de salvaguardia prevista en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena:

“3.3.13. De esta manera, la norma comunitaria faculta a los Países Miembros para aplicar la medida correctiva de salvaguardia prevista en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena cuando concurran los siguientes requisitos:

(i) Variación cuantitativa o cualitativa de las importaciones de productos específicos. El País Miembro que pretenda aplicar una medida correctiva de salvaguardia debe acreditar que se ha producido una modificación cuantitativa de los niveles de importación de un producto específico, es decir, que se ha generado un aumento de las importaciones, que bien puede ser en volumen o en valor; o, que se ha presentado una modificación cualitativa de las circunstancias o condiciones de importación previamente existentes.

(ii) Perturbación en la producción nacional de productos específicos. El País Miembro que pretenda aplicar una medida correctiva de salvaguardia debe acreditar que existe un «daño» o una «amenaza de daño» a la producción nacional de una mercancía específica. Entendiendo el «daño» como un deterioro o un menoscabo significativo de la situación de una rama de la producción nacional (v.gr. niveles de producción, pérdida de mercado interno, disminución de precios de venta, aumento de los inventarios o del stock de productos, afectación a los niveles de empleo, entre otros indicadores económicos o financieros que resulten pertinentes, de acuerdo con el producto específico al que se pretende aplicar una medida correctiva), y la «amenaza de daño» como la clara inminencia de que se produzca un daño, sobre la base de hechos reales que resulten demostrables y no basado en simples alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas.

(iii) Relación de causalidad. Necesariamente debe demostrarse, además, que existe una relación de causalidad, entendida esta como una vinculación directa entre una acción u omisión y el resultado que se derive de ella. Es decir, el País Miembro que pretende interponer una medida correctiva de salvaguardia, a través de la restricción de importaciones y el consecuente cobro de aranceles a nivel de la Comunidad Andina, tiene que probar que existe una relación de causalidad entre el hecho —la variación cuantitativa o cualitativa de las importaciones— y la consecuencia, que sería una perturbación a la producción nacional de un producto específico, lo cual se traduce en la generación de un «daño» o de una «amenaza de daño». Sobre el particular, debe considerarse que no necesariamente el incremento de

importaciones en términos absolutos (en volumen y/o valor) produce una perturbación. Es por ello que la variación cuantitativa de las importaciones debe ser analizada siempre con relación al impacto real que genera o puede llegar a generar a una rama de la producción nacional. o restringir Así, únicamente podrán aplicarse medidas correctivas destinadas a limitar las importaciones de productos específicos provenientes de otro País Miembro cuando sean efectivamente la causa de una perturbación en la producción nacional de dichos productos. Caso contrario, carece de sentido afectar dichas importaciones mediante la aplicación de una medida de salvaguardia.

(iv) Proporcionalidad con relación al hecho que las genera. La medida de salvaguardia debe estar destinada únicamente a corregir las eventuales perturbaciones ocasionadas a la producción nacional por la variación cuantitativa o cualitativa de las importaciones. El País Miembro que decida aplicar una medida correctiva deberá garantizar que se mantenga el acceso a su mercado, de un volumen de importaciones del producto correspondiente, que no resulte inferior al promedio del comercio de los tres últimos años. En ningún caso podrá afectarse a aquellas importaciones que no ocasionen un daño o una amenaza de daño en la producción nacional de una mercancía específica.”

- [54] Asimismo, en el Proceso 4-AN-97 del 17 de agosto de 1998, el TJCA manifestó que los flujos del producto importado deben presentar incrementos súbitos e inesperados para acreditar que las importaciones de origen andino han ocurrido en cantidades tales que se constituyan en el motivo de la perturbación:

“(…) De esta manera si las importaciones registran valores insignificantes, de modo que de ellas no pueda derivarse una perturbación, ésta debió ser consideración esencial de la Junta para no autorizar las medidas correctivas; si por el contrario las importaciones registran valores inusitados a criterio del órgano técnico de la Comunidad, éstos deberán ser tomados en cuenta para establecer si fueron los causantes de los trastornos en la producción interna y para compararlos con otras circunstancias que pudieran haber incidido en la perturbación, pero ajenas al fenómeno importador.”

- [55] Adicionalmente, el TJCA señala que se deberá verificar que la aplicación de la medida correctiva de salvaguardia no debe ser discriminatoria y no puede ser en ningún caso permanente, ya que dicha medida tiene un carácter esencialmente provisional o temporal, y su vigencia está condicionada a la presencia de las causas que justificaron su aplicación.

- [56] Así mismo, el TJCA, en el Proceso 111-IP-2011 del 27 de abril de 2012, efectuó una interpretación prejudicial del artículo 97 del Acuerdo de Cartagena y precisó el alcance conceptual de la expresión “perturbación” en relación con la aplicación de medidas correctivas de salvaguardia.

“Sobre el concepto de perturbación el Tribunal ha establecido lo siguiente:

“La perturbación tiene que ser la consecuencia y el resultado directo, inmediato y exclusivo, derivada de las importaciones de un determinado producto a un País Miembro que tenga que aplicar las medidas correctivas, las cuales están sujetas al posterior procedimiento de la Secretaría General a causa de la ocurrencia de esas perturbaciones.”

Sin menoscabo de las definiciones de perturbación tomadas en sentido general o extraídas del diccionario de la Real Academia Española de la lengua, este Tribunal debe atenerse al sentido técnico de la expresión “perturbación” en el ámbito comercial, adoptada en la reunión de Expertos Gubernamentales sobre salvaguardias efectuada en Lima los días 27 y 28 de Junio de 1996, en el sentido de que se entendería por tal, “la alteración de producción de productos específicos, originada por importaciones de dichos productos reflejada en pérdidas de mercado interno por parte de los productores nacionales y/o efectos en los precios de venta y/o efectos en el empleo y/o en el incremento de los inventarios de esos productos”, y que, por lo demás, también tiene raigambre semántica.”(proceso 4-AN-97, 17 de agosto de 1998, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, de 21 de septiembre de 1998).”²⁰ [énfasis añadido]

- [57] Que conforme a los términos de la solicitud presentada por la República de Colombia y a la medida correctiva de salvaguardia aplicada mediante el Decreto 948, corresponde a la SGCAN efectuar su correspondiente evaluación, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena y a los requisitos previstos en la jurisprudencia del TJCA, a efectos de emitir un pronunciamiento²¹ ya sea para suspender, modificar o autorizar dicha medida.

3.2. Análisis

- [58] De acuerdo con lo establecido en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena y lo señalado por la jurisprudencia del TJCA los requisitos para que se puedan imponer medidas de salvaguardia son los siguientes:

- a) Variación cuantitativa o cualitativa de las importaciones de productos específicos;
- b) Perturbación en la producción nacional de productos específicos;
- c) Relación de causalidad entre el criterio a) y b);
- d) Proporcionalidad con los hechos que la genera.

- [59] No obstante, antes de realizar el análisis de los requisitos mencionados, se abordarán algunos aspectos de la investigación que han sido comentados por los demás Países Miembros, tales como: (i) exclusión de las importaciones originarias de Bolivia y Ecuador; (ii) comentarios de Perú sobre el inicio de la investigación; (iii) clasificación arancelaria del producto objeto de la solicitud; (iv) similitud entre el producto importado y el producto nacional; (v) conformación de la rama de producción nacional, (vi) periodo de investigación y (vii) información visitas de verificación.

3.3. Consideraciones preliminares

3.3.1. Exclusión de las importaciones originarias de Bolivia y Ecuador

²⁰ El entendimiento conceptual de la expresión “perturbación” en relación con la aplicación de medidas correctivas de salvaguardia, ha sido reiterado previamente por el TJCA, en particular, en los Procesos 71-AN-2001, 23-AN-2002, 214-AN-2005 y 111-IP-2011.

²¹ Sentencia del 18 de julio de 2023, emitida en el marco del Proceso 02-AI-2019. “*El objeto de la norma citada [artículo 97 del Acuerdo de Cartagena] es corregir situaciones transitorias de perturbación del comercio de productos y permite que un País Miembro se aparte temporalmente del cumplimiento de los compromisos asumidos en el Programa de Liberación. Es decir, la aplicación de dicha medida siempre está sujeta al pronunciamiento de la SGCA.*”

- [60] El artículo 1 del Decreto 948, vigente desde el 8 de agosto de 2024, estableció la aplicación de una medida correctiva de salvaguardia a las importaciones originarias de la subregión andina, por un periodo de dos (2) años, consistente en la aplicación de un contingente arancelario que será distribuido con periodicidad mensual.

Comentarios del Estado Plurinacional de Bolivia

- [61] El Estado Plurinacional de Bolivia en su escrito del 20 de septiembre de 2024 (Oficio VCEI-DGPEACI-Fx-29/2024 del Viceministerio de Comercio Exterior e Integración, ratificado mediante comunicación VCEI-DGIF-Fs-76 del 22 de octubre de 2024), puso en conocimiento el análisis realizado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, en calidad de Autoridad Investigadora en Defensa Comercial, indicando que Bolivia *“no realizó exportación de cebollas de ninguna variedad a la República de Colombia”*, por lo que *“(…) no se están causando perturbaciones a la industria cebollera colombiana”*.
- [62] En su comunicación, el Estado Plurinacional de Bolivia también indica que, *“Otro aspecto que es importante considerar es que la cebolla dentro de la Comunidad Andina es catalogada como un producto agropecuario, por lo que, en el marco del Artículo 91 del Acuerdo de Cartagena, la Secretaría General es quien debe comprobar que existe daño por parte de las exportaciones de Bolivia y proceder en consecuencia”*.
- [63] Por lo señalado, solicitó la exclusión de la medida correctiva de salvaguardia establecida en el Decreto 948.

Comentarios de la República del Ecuador

- [64] Por su parte, la República del Ecuador, presenta información estadística sobre las exportaciones a la República de Colombia, indicando que no se han realizado exportaciones de cebolla de bulbo rojo en los años 2020 ni 2023, conforme lo que se indica por el Banco Central del Ecuador, y para los años en que se registran exportaciones, *“la participación de Ecuador en las importaciones colombianas totales de cebolla de bulbo rojo en el 2021 y 2022 tuvo un valor insignificante, alcanzando un promedio de 0,69%”*²².

Análisis de la SGCAN

- [65] Es importante destacar que el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena establece que la medida correctiva provisional adoptada por un País Miembro debe aplicarse de manera no discriminatoria y estará sujeta al pronunciamiento posterior de la SGCAN. Según el mismo artículo, la SGCAN, en su análisis, deberá determinar si la medida se suspende, autoriza o modifica, y esta solo podrá aplicarse a los productos del País Miembro donde se originó la perturbación.
- [66] Por tanto, en el análisis que debe realizar la SGCAN, le corresponde aplicar la medida al producto del País Miembro donde se hubiera originado la perturbación. Según la información estadística recopilada en la investigación, se ha verificado que Estado Plurinacional de Bolivia no realizó exportaciones de cebolla de bulbo rojo a Colombia, por lo cual no puede considerarse parte de la supuesta perturbación.

²² Expediente DGCOM/SG/001/2024, folio 000102.

- [67] En cuanto a lo manifestado por la República del Ecuador, es importante señalar que existen discrepancias entre las estadísticas que fueron presentadas y las obtenidas por la SGCAN con base en la fuente de la DIAN. Según esta última, la República del Ecuador registra exportaciones en todos los años del periodo investigado; sin embargo, ambas fuentes coinciden en que la participación de Ecuador en las importaciones totales de cebolla de bulbo rojo realizadas por Colombia fue mínima.

3.3.2. Inicio de la investigación

- [68] El Decreto 948, que establece la medida de salvaguardia a las importaciones de cebolla de bulbo rojo originarias de la subregión andina, indica que la investigación se inició de oficio a través de la Subdirección de Prácticas Comerciales de la Dirección de Comercio Exterior del MINCIT. Esta medida se fundamenta en *“la facultad que tiene el Gobierno Nacional para expedir normas que regulen el comercio internacional a través de mecanismos que respondan al interés general del país y permitan a la economía colombiana superar coyunturas externas”*.
- [69] La República del Perú presentó comentarios sobre el inicio de la investigación de la medida de salvaguardia a las importaciones de cebolla de bulbo rojo originarias de la subregión andina. En respuesta, la autoridad colombiana realizó algunas aclaraciones sobre el procedimiento administrativo establecido en el Decreto 1407 de 28 de julio de 1999 indicando que, al no existir una solicitud de la rama de la producción nacional, lo dispuesto en dicho decreto no aplica, ya que la investigación en cuestión fue iniciada de oficio por la República de Colombia.

Comentarios de la República del Perú

- [70] En su escrito, la República del Perú sostiene que la autoridad colombiana habría vulnerado su derecho de defensa por no cumplir con los plazos establecidos para la imposición de una salvaguardia. Al respecto, argumentó que la comunicación del MINCIT sobre el inicio de la investigación carecía de la norma pertinente y no se proporcionó un informe técnico, lo que impidió que pudiera formular adecuadamente sus comentarios.
- [71] Así mismo, la República del Perú hace referencia al artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, que establece que se debe comunicar la medida correctiva en un plazo de sesenta (60) días. También cuestionó la falta de cumplimiento de los procedimientos establecidos en el Decreto N° 1407 de 1999, que exige la publicación de avisos y establece un plazo de diez (10) días para que las partes interesadas presenten sus opiniones.
- [72] El documento señala también que, tanto la República del Perú como la República de Colombia son miembros de la Organización Mundial del Comercio - OMC y, por tanto, deben cumplir con sus compromisos, incluyendo la realización de investigaciones adecuadas y fundamentadas. Por otra parte, se cuestionó la discrecionalidad de la autoridad colombiana y la falta de justificación para no aplicar la normativa establecida, lo que vulnera su derecho al debido proceso.
- [73] Finalmente, solicita a la SGCAN que no autorice la imposición de la salvaguardia, argumentando que se habrían violado principios fundamentales del debido proceso y del derecho a la defensa, haciendo que el procedimiento sea nulo.

Análisis de la SGCAN

[74] El artículo 97 del Acuerdo de Cartagena claramente establece que las medidas aplicadas por los Países Miembros están sujetas al posterior pronunciamiento de la SGCAN, otorgándoles un plazo no mayor a sesenta (60) días calendario, desde su aplicación, para comunicarlas y presentar un informe sobre los motivos en que se fundamenta. La SGCAN, por su parte, una vez recibida la comunicación del País Miembro, “(...) *dentro de un plazo de sesenta días siguientes a la fecha de recepción del mencionado informe, verificará la perturbación y el origen de las importaciones causantes de la misma y emitirá su pronunciamiento (...)*”.

[75] Como puede apreciarse, con fundamento en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, la SGCAN tiene una “*facultad o poder de control del uso de las salvaguardias*”²³, con posterioridad a su aplicación por parte de un País Miembro, teniendo como presupuesto de su actuación la respectiva comunicación a este órgano comunitario de la medida correctiva y el informe sobre los motivos que la fundamentan; por lo que la SGCAN, en el marco de su competencia, debe emitir un pronunciamiento posterior, ya sea para suspender, modificar o autorizar dichas medidas, evaluando para ello el cumplimiento de los requisitos habilitantes que deben concurrir para su aplicación. Al respecto, el TJCA ha considerado que:

*“(...) el propio artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, el cual debe ser interpretado de manera sistemática y teleológica con relación a los artículos 1, 3, 72, 76 y 77 del Acuerdo de Cartagena, y tomando en cuenta el «principio de cooperación leal» propio del derecho comunitario andino, reconocido expresamente en el artículo 4 del Tratado de su creación, establece un procedimiento específico y de obligatorio cumplimiento que debe ser observado por los Países Miembros y que **está sometido al control de la SGCA**, el cual se detalla a continuación:*

a. El País Miembro que decida aplicar la medida tiene la obligación de comunicar esa situación a la SGCA, solicitando expresamente que ese órgano comunitario autorice su aplicación y presentando para el efecto, un informe motivado que justifique dicha decisión. Para ello, cuenta con un plazo máximo de sesenta (60) días, computado desde la fecha en que el País Miembro decidió aplicar la medida correctiva.

*b. Una vez recibida la solicitud y el informe motivado, **la SGCA tiene un plazo de sesenta (60) días para verificar la perturbación alegada, así como el origen de las importaciones que estuviesen causando un daño o una amenaza de daño a la producción nacional.** Al efecto, deberá verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena y desarrollados en el párrafo 3.3.13. de la presente sentencia.*

*c. Al cabo de los sesenta (60) días, la SGCA **debe emitir un pronunciamiento debidamente motivado, a través de una Resolución, en la que puede aceptar o denegar (total o parcialmente) la solicitud del País Miembro respectivo y, en consecuencia, puede suspender, modificar o autorizar las medidas correctivas de salvaguardia (...)***²⁴

²³ Tribunal Andino de Justicia. Sentencia del 10 de junio de 1987. (Proceso 1-N-86).

²⁴ Sentencia del 18 de julio de 2023, emitida en el marco del Proceso 02-AI-2019.

- [76] En esa medida, el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, conforme a la jurisprudencia del TJCA, delimita la órbita de la competencia de la SGCAN en el marco del procedimiento destinado a verificar y evaluar que la medida correctiva de salvaguardia comunicada por un País Miembro cumpla con los requisitos que habiliten su aplicación.

3.3.3. Clasificación arancelaria del producto objeto de la solicitud

- [77] La República de Colombia resolvió aplicar mediante Decreto 948, una medida correctiva que consiste en un contingente arancelario para las importaciones de cebolla de bulbo rojo, clasificadas en la subpartida arancelaria 0703.10.00.10 originarias de la subregión andina.

Análisis de la SGCAN

- [78] El artículo 97 del Acuerdo de Cartagena y las sentencias del TJCA señalan que las medidas de salvaguardia que aplican los Países Miembros en el marco de este artículo deben dirigirse a productos específicos²⁵. En tal sentido, en el presente caso, la SGCAN debe evaluar de manera específica la incidencia que tienen las importaciones de cebolla de bulbo rojo de la subregión andina sobre la producción del producto similar elaborado en Colombia.
- [79] Como se indicó previamente, el Decreto 948 resolvió aplicar una medida correctiva sobre las importaciones de cebolla roja clasificadas en la subpartida arancelaria 0703.10.00.10, que según la Nomenclatura de Designación y Codificación de Mercancías de Colombia, se estructura de la siguiente manera:

Tabla N° 1
Clasificación Arancelaria del producto investigado

Código	Designación de la Mercancía	Gravamen aplicable	Observación
0703	Cebollas, chalotes, ajos, puerros y demás hortalizas aliáceas, frescos o refrigerados.		
0703.10	- Cebollas y chalotes:		
0703.10.00.10	- - Cebollas de bulbo rojo (cabezona roja) (<i>Allium cepa</i> L.)	15	Subpartida Investigada
0703.10.00.20	- - Cebollas de bulbo blanco (cabezona blanca) (<i>Allium cepa</i> L.)	15	
0703.10.00.30	- - Cebollas de bulbo amarillo (cabezona amarilla) (<i>Allium cepa</i> L.)	15	
0703.10.00.90	- - Las demás	15	

Fuente: Decreto 1881 del 30 de diciembre de 2021.

- [80] La estructura arancelaria corresponde al capítulo 07 del Sistema Armonizado, que abarca a las “Hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios”, dentro del cual, en la partida 0703 se clasifica el producto cebollas. El arancel de Colombia presenta una diferenciación del tipo de producto, a diez dígitos, con base al color del bulbo

²⁵ Esto se deduce claramente del análisis del artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, el cual establece: “*cuando ocurran importaciones de productos originarios de la subregión, en cantidades o en condiciones tales que causen perturbaciones de productos específicos de un País Miembro, este podrá aplicar medidas...*”. Además, el TJCA en su sentencia 4-AN-97, señaló que “*la alteración de producción de productos específicos, originada por importaciones de dichos productos...*” [énfasis añadido].

de la cebolla, ubicando a la cebolla de bulbo rojo en la subpartida arancelaria 0703.10.00.10 “- - Cebollas de bulbo rojo (cabezona roja) (*Allium cepa* L.)”²⁶.

[81] Según se ha podido constatar de la información estadística de la DIAN²⁷, durante el periodo 2020 – 2023, Colombia realizó importaciones por la subpartida arancelaria provenientes de la subregión andina.

[82] La subpartida analizada clasifica a las cebollas de bulbo rojo, denominada como “Cebollas de bulbo rojo (cabezona roja) (*Allium cepa* L.), frescas o refrigeradas”, por esta razón, para el análisis del incremento de importaciones, precios de importación y países de origen, según lo dispuesto en la normativa comunitaria, la SGCAN tomará en cuenta el total de importaciones que ingresan bajo dicha subpartida.

3.3.4. Similitud entre el producto importado y el producto nacional

[83] El Informe presentado por la República de Colombia efectúa un análisis de similitud entre la cebolla importada y la de fabricación nacional, llegando a la conclusión de que la cebolla importada del Perú “*es similar a la cebolla del bulbo rojo producida en Colombia, en sus características físicas, nombres técnicos y comerciales, posición arancelaria, proceso productivo, valor nutricional y usos*”²⁸.

Análisis de la SGCAN

[84] El artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, establece la opción de aplicar medidas correctivas para un producto originario de un País Miembro que cause perturbación a una rama de producción nacional de productos específicos, sin embargo, no señala criterios para determinar la similitud entre los productos investigados.

[85] Por consiguiente, a fin de complementar los análisis de similitud requeridos en el procedimiento establecido en el artículo 97, resulta apropiado tomar en consideración la definición que contemplan otras normas andinas sobre procedimientos en materia de defensa comercial, como es el caso del artículo 4 de la Decisión 283, el artículo 7 de la Decisión 452, el artículo 4 de la Decisión 456, el artículo 4 de la Decisión 457, o aquella establecida en el artículo 3 de la Decisión 415²⁹, que establece que un producto de fabricación local es similar al producto importado cuando: “*el producto es idéntico, es decir igual en todos los aspectos al producto de que se trate, o, cuando no exista ese producto, otro producto que, aunque no sea igual en todos los aspectos, tenga características muy parecidas*”. No obstante, en las normas antes citadas no se establecen los criterios o pautas para el análisis de similitud.

[86] A pesar de ello, en un procedimiento sobre salvaguardias al amparo del artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, en la Resolución No. 1948, emitida en 2017³⁰, la SGCAN

²⁶ De acuerdo con la información presentada por Colombia, mediante el Decreto 199 de 2020, se realizó un desdoblamiento de la subpartida 0703.10 para clasificar en una subpartida específica “cebollas de bulbo rojo”.

²⁷ La información complementaria sobre importaciones fue solicitada por la SGCAN, mediante comunicación SG/E/DGCOM/1890/2024 del 11 de octubre de 2024 y remitida por la República de Colombia el 25 de octubre de 2024 mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0030. Expediente DGCOM/SG/001/2024, folio 000239.

²⁸ Expediente DGCOM/SG/001/2024, folios 000029 y 000030.

²⁹ Medidas correctivas por diferencias arancelarias entre Perú y los demás Países Miembros, 30 de julio de 1997.

³⁰ Resolución 1948 de la SGCAN, “*Solicitud para la aplicación de medidas correctivas por parte del Gobierno del Ecuador a las importaciones de polvo base para la elaboración de detergente originario de los Países Miembros de la Comunidad Andina, al amparo de lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena*”, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 3091 del 15 de septiembre de 2017.

adoptó el mismo criterio para evaluar la similitud entre el producto importado y el de fabricación local, criterio que no fue cuestionado por algún País Miembro.

- [87] Por último, en un procedimiento reciente de salvaguardia basado en artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, la Resolución No. 2005, emitida en 2018³¹, la SGCAN consideró como productos similares aquellos que presentaban características físicas, técnicas, usos y calidad similares. Cabe destacar que esta interpretación no fue cuestionada por ningún País Miembro durante dicho procedimiento.
- [88] Como se mencionó previamente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 948, la medida correctiva se aplica a las importaciones andinas de cebolla de bulbo rojo, clasificadas en la subpartida arancelaria 0703.10.00.10 “- - cebollas de bulbo rojo (cabezona roja) (*Allium cepa* L.)”.
- [89] Del análisis realizado por la SGCAN a la información de importaciones recopiladas en la investigación, se constató que, por la subpartida indicada, se clasifican únicamente cebollas de bulbo rojo, producto para el cual la República de Colombia realizó el análisis de similitud.
- [90] Por consiguiente, con base en la información de la que se dispone en el expediente, se verificará si la cebolla importada de los demás Países Miembros de la Comunidad Andina es similar a la cebolla roja que se produce en Colombia, utilizando los criterios normativos referidos en párrafos anteriores.
- [91] Con este propósito, la SGCAN solicitó a la República de Colombia, en el requerimiento de información complementaria, presentar los elementos probatorios que sirvieron de respaldo para llegar a las conclusiones de similitud expuestas en el Informe. En respuesta, se proporcionó lo solicitado por la SGCAN, ratificando las conclusiones del Informe y aportando información adicional sobre los usos, características técnicas, proceso productivo y clasificación arancelaria, como se resume en la siguiente tabla³²:

Tabla N° 2
Resumen matriz similitud

FACTORES	Producto importado y vendido en el mercado colombiano	Producto producido y vendido por la rama de producción colombiana
Características físicas	Planta bianual, que desarrolla un bulbo (parte comestible), de color morado a rosado, de tamaños regulares e irregulares.	Planta herbácea bianual, del género <i>Allium</i> L, vigorosa, se caracteriza por sus bulbos con gran uniformidad, firmes, ovalados, de color intenso. Bulbo de color morado, rojo pálido o rosado claro, de forma ovoide.
Partida arancelaria	0703.10.00.00 Cebollas y chalotes, frescos o refrigerados.	0703.10.00.10-Cebollas de bulbo rojo (cabezona roja) (<i>Allium cepa</i> L.). La subpartida arancelaria 0703.10.00.00 se desdobló, con el fin de facilitar el análisis, seguimiento y control estadístico de las exportaciones e importaciones.

³¹ Resolución 2005, “*Solicitud de la República del Ecuador para la aplicación de medidas correctivas a las importaciones de cebolla originarias de los Países Miembros, al amparo de lo dispuesto en el artículo 97 del acuerdo de Cartagena*”, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 3291 del 25 de mayo de 2018.

³² Expediente DGCOM/SG/001/2024, folios 000318 al 000321.

Proceso de producción	Los meses de mayor cosecha se concentran en abril, setiembre, noviembre y diciembre, la mayor producción de cebolla roja proviene de Arequipa. -Proceso: a. Siembra: La cebolla necesita que se realice almácigos, para ello se diseñan camas de almácigos de dimensión de 1 x 10 m, donde se trazan surquitos de 10 cm entre sí y se depositan las semillas distanciadas a 1.0 cm entre sí. A los 30 - 45 días cuando las plantitas tengan 15 cm de longitud, 3 - 4 hojas y 0.8 cm de diámetro de cuello; se realiza el trasplante a campo definitivo. La cantidad de semilla a emplearse por hectárea es de 2.0 kilos. El distanciamiento de trasplante es de 0.60 a 0.75 m entre surcos y 0.10 m entre plantas a doble hilera por surco. b. Control de malezas, rotación de cultivo, deshierbo manual y control químico. Los bulbos continúan aumentando de tamaño hasta que las hojas se secan completamente, luego se arrancan las plantas para iniciar el curado que consiste en secar las capas exteriores que cubren el bulbo para protegerlos de la deshidratación y daño de enfermedades, el proceso debe durar entre 5 - 10 días, luego se cortan las hojas dejando un tallo de 5 cm y simultáneamente se cortan las raíces. c. Fertilización. d. Riegos frecuentes y ligeros hasta la formación del bulbo, luego distanciar los riegos y suspender a la maduración. e. Control de plagas y enfermedades.	a. Siembra: La propagación de cebolla ocañera se desarrolla a partir de bulbos (reproducción asexual), lo que garantiza la estabilidad genética del material. El peso ideal del bulbo para semilla oscila entre 17 y 20 g. A los bulbos-semilla no se les corta la corona radicular y requieren de un periodo de reposo de 60 días, almacenados en bodegas o "tambos". La densidad de siembra varía, pero un marco de plantación común es de 10 - 20 cm entre plantas y 20-30 entre hileras. Las siembras se realizan en los dos semestres agrícolas del año. b. Manejo integrado de plagas y enfermedades. c. eliminación temprana de malezas, labores de deshierbo manual o aplicar herbicidas selectivos antes de la emergencia de la cebolla. d. Fertilización equilibrada basada en análisis del suelo. e. El riego se inicia inmediatamente después de la siembra y se continua hasta la época de la cosecha. f. Cosecha de la cebolla: se realiza cuando el 70-80% de las plantas han "acostado" sus hojas, señal de que el bulbo ha alcanzado su madurez. Posteriormente, se recomienda dejar secar los bulbos en campo por unos días antes de almacenarlos para evitar pudriciones.
Valores Nutricionales	La cebolla contiene minerales, como calcio, fósforo, hierro, magnesio, azufre, aceites esenciales, potasio, zinc y nitrógeno. También contiene vitamina A, vitamina C, tiamina, riboflavina, niacina, piridoxina y ácido fólico. Destaca por su contenido en potasio, ya que 100 gramos de cebolla aportan 157 miligramos de potasio. Asimismo, se le atribuyen propiedades de efecto antioxidante, antiinflamatorio, antimicrobiano y diurético.	El bulbo contiene esencias volátiles sulfurosas que le confieren el sabor picante característico. Es fuente de nutrientes y sustancias no nutritivas: fibra, hierro, calcio, potasio, sodio, flavonoides y distintos compuestos azufrados, potasio, calcio, fósforo y vitaminas A-C; así como un alto porcentaje de cromo, bromo, cobalto, cobre, magnesio, silicio y zinc.
Aplicación/uso final	Alimentos para humanos.	Alimentos para humanos.
Calidad	Tiempo de vida útil: la cebolla importada cuenta con hasta 30-45 días de vida útil en épocas de verano y de 15 días en épocas de invierno.	Tiempo de vida útil: la cebolla nacional cuenta con 15 días de vida útil en épocas de verano y 10 días en época de invierno.

Fuente: Información complementaria proporcionada por Colombia

[92] Teniendo en cuenta la información recopilada durante el procedimiento de investigación, la SGCAN procedió a verificar la similitud entre el producto importado y el producto elaborado en Colombia, en función a sus características físicas, técnicas, usos y calidad:

- i. **Características físicas:** A partir de la información complementaria remitida por Colombia, se puede observar que tanto el producto importado como el de fabricación nacional son plantas bianuales que desarrollan un bulbo, parte comestible de la planta, con colores en tonalidades de morado, rojo y rosado. Su forma es generalmente ovoide de distintos tamaños. El nombre científico de los productos es *Allium Cepa* y su nombre comercial cebolla roja.

En tal sentido, puede verificarse que las características físicas de la cebolla de bulbo rojo importada por Colombia son similares a las cebollas de bulbo rojo producidas por la rama de producción de Colombia.

- ii. **Características técnicas:** los productos analizados utilizan similar proceso de producción, iniciando con el proceso de siembra, en el cual se tienen en cuenta criterios de peso del bulbo, dimensiones, distancia de siembra de las semillas. La siguiente etapa, que es similar para los dos productos, trata sobre el manejo de plagas y enfermedades. De igual manera, se realizan controles de malezas, rotación de cultivos, curados de las plantas. Luego de esta etapa, se realiza un proceso fertilizante con base en análisis del suelo. Luego, los productos pasan a una etapa de riego que continúa hasta la época de cosecha. El producto importado tiene una etapa posterior en la cual se somete nuevamente a un control de plagas y enfermedades, en tanto que el producto nacional, pasa por una etapa de secado en campo antes del almacenamiento, lo que evitaría que el producto se pudra.

Consecuentemente, se concluye que, para los productos analizados, tanto el importado como el producto nacional presentan características técnicas similares, con variaciones al final del proceso que no alteran en esencia dicho proceso.

- iii. **Usos.** Con base en la información recabada en el presente proceso investigativo, tanto la cebolla de bulbo rojo importada como la de producción nacional se utilizan en la preparación de alimentos para consumo humano. La cebolla constituye un ingrediente básico para la culinaria en general debido a su capacidad para mejorar el sabor de otros alimentos.
- iv. **Calidad.** La comparación de la calidad y vida útil entre la cebolla importada desde Perú y la cebolla producida en Colombia muestra una diferencia considerable en términos de durabilidad y resistencia a distintas condiciones climáticas:
1. Cebolla importada desde Perú:
 - a. Vida útil de treinta (30) a cuarenta y cinco (45) días en verano.
 - b. Vida útil de quince (15) días en invierno.
 2. Cebolla producida por la Rama de la Producción Nacional - RPN de Colombia:
 - a. Vida útil de quince (15) días en épocas de verano.
 - b. Vida útil de diez (10) días en época de invierno.

[93] Con base en el análisis precedente, se observa que ambos productos, tanto el importado como el nacional, se utilizan para la preparación de alimentos para consumo humano, es decir tienen el mismo propósito de uso. Sin embargo, en términos de calidad, se identifica una diferencia en el tiempo de vida útil de los productos, siendo el producto importado el que presenta mejores condiciones de durabilidad. A pesar de esta ventaja en calidad, la diferencia en la vida útil no afecta la consideración de similitud de ambos productos.

[94] Asimismo, a partir de la información disponible en el expediente se pudo verificar que estos productos cumplen además con otros criterios para ser considerados como similares, criterios que han sido utilizados por la SGCAN en anteriores

pronunciamientos sobre salvaguardias³³, sin que se hayan presentado cuestionamientos sobre estos, como son los criterios de “mercado” y “clasificación arancelaria”:

- Respecto al mercado, como ya se indicó, tanto el producto importado desde Perú como el producido en Colombia, pueden ser destinados para la preparación de alimentos para consumo humano. Además, utilizan similares canales de comercialización.
- En relación con la clasificación arancelaria, se observó que durante el periodo 2020 – 2023 las importaciones del producto originario de Perú ingresaron al mercado colombiano por la subpartida arancelaria 0703.10.00.10. Por su parte, según información de la DIAN, el producto similar producido en Colombia se exportó por la misma subpartida arancelaria³⁴.

[95] En conclusión, se puede afirmar que tanto la cebolla de bulbo rojo importada de Perú como la cebolla de bulbo rojo producida en Colombia son productos similares. Considerando la normativa andina y la solicitud presentada por la República de Colombia, el análisis de la SGCAN en relación con la verificación de la perturbación y el origen de las importaciones se enfocará en la cebolla de bulbo rojo.

3.3.5. Rama de Producción Nacional (RPN)

[96] La República de Colombia señaló sobre la representatividad de la rama de producción nacional, que con base en la información de los volúmenes de producción aportada por el MADR, se estableció que los productores de Norte de Santander representan el 100% de la producción nacional, además, son los únicos productores de cebolla roja “ocañera”, lo que confirmaría la representatividad necesaria para una investigación por salvaguardia, conforme a lo establecido en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena.

Comentarios de la República del Ecuador

[97] La República del Ecuador señaló que Colombia mencionó que los productores de Norte de Santander representan el 100% de la producción nacional, aunque no aclaró si otras regiones también producen cebolla roja.

Comentarios de la República del Perú

[98] La República del Perú hizo referencia a que, en la sección 7.4 del Informe de Colombia, se afirma que los productores de Norte de Santander representan el 100% de la producción nacional de cebolla cabezona roja. Sin embargo, datos del MADR indican que solo el 37,9% proviene de esta región, mientras que el 29,5% es del Perú y el restante provendría de otras regiones como los departamentos de Boyacá, Nariño y Cundinamarca.

[99] También señalan que, el Informe mencionaría que las principales zonas de producción son Norte de Santander, Valle del Cauca, Cundinamarca, Boyacá,

³³ Resolución 2005. Solicitud de la República del Ecuador para la aplicación de medidas correctivas a las importaciones de azúcar originarias de los Países Miembros, al amparo de lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena.

³⁴ Información complementaria requerida por la SGCAN.

Tolima y Antioquia. Por lo tanto, sugiere que la SGCAN solicite información oficial sobre la producción total de cebolla en Colombia para realizar un análisis objetivo.

- [100] Así mismo, indican que la falta de datos completos podría llevar a un análisis sesgado, afectando la evaluación de indicadores clave para determinar si la Rama de Producción Nacional ha sido perjudicada por las importaciones, lo cual es esencial para aplicar una salvaguardia según el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena.

Análisis de la SGCAN

- [101] El artículo 97 del Acuerdo de Cartagena y la jurisprudencia del TJCA no establecen criterios precisos para considerar si un sector en particular puede ser considerado como representativo de la producción nacional de un producto específico y estar habilitado para invocar un procedimiento por salvaguardias.

- [102] En procedimientos similares de medidas de salvaguardia tramitados ante la SGCAN, los Países Miembros presentaron solicitudes con porcentajes altos de representatividad de la producción nacional. A modo de referencia, a continuación, se presentan algunos casos:

- a. Resolución 2005 *“Solicitud de la República del Ecuador para la aplicación de medidas correctivas a las importaciones de azúcar originarias de los países miembros, al amparo de lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena”*, la RPN representó el **94.5%**.
- b. Resolución 1948 *“Solicitud para la aplicación de medidas correctivas por parte del gobierno del Ecuador a las importaciones de polvo base para la elaboración de detergente originario de los Países Miembros de la Comunidad Andina, al amparo de lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena”*, la RPN representó el **93%**.
- c. Resolución 805 *“Solicitud de aplicación de medidas correctivas por parte de la República del Perú a las importaciones de las subpartidas arancelarias NANDINA 1507.90.00, 1511.90.00, 1512.19.00, 1516.20.00, 1517.10.00 y 1517.90.00 originarias de los Países Miembros, bajo lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena”*, La RPN representó el **87%** de la producción nacional de aceites refinados y el **94%** de la producción nacional de manteca.
- d. Resolución 826 *“Solicitud de aplicación de medidas correctivas por parte de la República de Colombia a las importaciones de azúcar clasificadas en las subpartidas arancelarias NANDINA 1701.11.90, 1701.91.00 y 1701.99.00, originarias de los Países Miembros, bajo lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena”* La RPN alcanzaría el **96,9%** de la producción total.

- [103] En el presente caso, la República de Colombia señaló que los productores de cebolla de bulbo rojo de Norte de Santander representan el 100% de la rama de producción nacional, afirmación que ha sido cuestionada por Perú y Ecuador, lo que obliga a la SGCAN a realizar un análisis objetivo sobre este asunto, debido a que la conformación de la RPN tiene un impacto significativo al evaluar las variables de perturbación.

- [104] La SGCAN recabó información de fuentes oficiales de la República de Colombia que sugiere la existencia de otros productores de cebolla de bulbo rojo que no han sido considerados dentro de la RPN.
- [105] Así, en el expediente público de la investigación a las importaciones de cebolla de bulbo rojo ubicado en el sitio web del MINCIT de la República de Colombia, en el área de defensa comercial, se verificó la existencia de otros productores de cebolla de bulbo rojo (en el referido documento la denominan “cebolla cabezona roja”)³⁵, al momento de presentar un cuadro “Origen del abastecimiento de cebolla roja cabezona en las centrales mayoristas del país en el año 2023”, y que se reproduce a continuación.

Tabla N° 3
Origen del abastecimiento de cebolla cabezona roja en las centrales mayoristas de Colombia en el año 2023

Origen del abastecimiento	Toneladas (t)	Participación %
NORTE SANTANDER	21,681	37.9
PERÚ	16,906	29.5
BOYACÁ	4,586	8.0
NARIÑO	4,531	7.9
CUNDINAMARCA	3,682	6.4
ANTIOQUIA	2,210	3.9
BOGOTÁ, D.C.	1,832	3.2
ECUADOR	1,037	1.8
SANTANDER	472	0.8
CHINA	100	0.2
PUTUMAYO	74	0.1
MÉXICO	74	0.1
VALLE DEL CAUCA	51	0.1
QUINDIO	5	0.0
TOLIMA	4	0.0
CESAR	2	0.0
HUILA	2	0.0
MAGDALENA	1	0.0
CALDAS	1	0.0
RISARALDA	-	0.0
<i>Total General</i>	57,249	100.0

Fuente: Expediente Público MINCIT
Elaboración: SGCAN

- [106] Cuando analizan la tabla se indica que, “*al revisar al detalle se observa que el 37,9% de la cebolla cabezona roja proviene de Norte de Santander, el 29,5% de Perú, el 8,0% de Boyacá, el 7,9% de Nariño y el 6,4% de Cundinamarca*”.
- [107] La Tabla N° 3, excluyendo los datos de importaciones, muestra que la producción nacional total sería 39.134 Tm en el año 2023³⁶, distribuida de la siguiente manera:

³⁵ Expediente público sobre la investigación por salvaguardias a las importaciones de cebolla de bulbo rojo, en la página 8 del documento, en el link: <http://srvcalidad.mincomercio.gov.co/Practicas-Comerciales/Mincomercio/cebolla-roja-2024-T1.pdf>.

³⁶ No se adopta el porcentaje del 53.7% obtenido en la Tabla N° 4, debido a que estos datos corresponden a los de abastecimiento de cebolla de bulbo rojo y no a los de producción nacional.

Tabla N° 4
Origen del abastecimiento de cebolla roja cabezona en las centrales mayoristas de Colombia en el año 2023

Departamento	TM	%
NORTE SANTANDER	21,681	53.7%
BOYACÁ	4,586	11.4%
NARIÑO	4,531	11.2%
CUNDINAMARCA	3,682	9.1%
ANTIOQUIA	2,210	5.5%
OTROS	2.444	6%
TOTAL SIN IMPORTACIONES	39.134	100%

Fuente: Expediente Público MINCIT

Elaboración: SGCAN

- [108] La SGCAN, además de las consultas realizadas al expediente de la investigación sobre la salvaguardia a las importaciones de cebolla roja que adelanta el MINCIT, solicitó información complementaria sobre este asunto. En la respuesta presentada por la República de Colombia, ratificó el criterio de que Norte de Santander constituye la rama de producción nacional, aunque se deja abierta la posibilidad de que exista producción esporádica de cebolla de bulbo rojo en otras regiones; sin embargo, se sostiene que la región de Norte de Santander es representativa de la rama de producción nacional.

“La Autoridad Investigadora no cuenta con la información necesaria para afirmar o descartar que en otras regiones de Colombia exista algún nivel de producción esporádica de alguna variedad de cebolla de bulbo rojo. Sin perjuicio de ello, la información obtenida por las autoridades de Colombia en relación con la producción y comercialización de cebolla de bulbo sí permite plantear de manera categórica una conclusión: incluso en la hipótesis de que hubiera otras zonas de Colombia en las que se produjera alguna variedad de cebolla de bulbo rojo, Norte de Santander es sin duda la región en la que preponderantemente se concentra la producción de cebolla roja. Por lo tanto, los productores de esa zona de Colombia podrían ser considerados como representativos de la rama de producción nacional aunque ese producto también se produjera esporádicamente en otras regiones del país”³⁷

- [109] Por último, según información pública del año 2023 obtenida del DANE y del Sistema de Información de Precios y Abastecimiento el Sector Agropecuario – SIPSA- se pudo determinar que la región de Norte de Santander es representativa de la rama de producción nacional, contribuyendo con un 75% de la producción total de cebolla de bulbo rojo en Colombia, información que se presenta en la Tabla N° 5.

³⁷ Expediente DGCAN/SG/001/2024, folios 000315 y 000316.

Tabla N° 5
Producción de cebolla de bulbo rojo, según origen de abastecimiento
Año 2023 en TM y %

DEPARTAMENTO	Cebolla Roja TM	% Proporción
BOYACÁ	3,667.75	4%
CUNDINAMARCA	3,322.75	4%
OTRO	-	0%
NARIÑO	10,596.51	12%
NORTE DE SANTANDER	65,406.97	75%
BOGOTÁ, D. C.	-	0%
SANTANDER	213.14	0%
ANTIOQUIA	0.43	0%
BOGOTÁ, D.C.	-	0%
VALLE DEL CAUCA	146.16	0%
QUINDÍO	-	0%
HUILA	93.71	0%
CALDAS	0.22	0%
TOLIMA	-	0%
CESAR	3,360.00	4%
CAUCA	-	0%
RISARALDA	-	0%
META	-	0%
TOTAL	86,807.64	100%

Fuente: DANE - SIPSA

Elaboración: SGCAN

- [110] La SGCAN utilizará este porcentaje de representatividad, ya que el valor de la producción de cebolla de bulbo rojo de Norte de Santander registrado en fuente oficial DANE es similar con el valor reportado³⁸ por la República de Colombia en el pedido de información complementaria realizado por la SGCAN.
- [111] En conclusión, el análisis de perturbación se llevará a cabo con base en la información proporcionada por la República de Colombia para Norte de Santander, que, para los efectos de la presente investigación, es considerada como representativa de la rama de producción nacional, RPN, al representar aproximadamente el 75% de la producción total de cebolla de bulbo rojo.

3.3.6. Periodo de investigación

- [112] En su Informe, la República de Colombia no especificó el periodo que se utilizará en la investigación para demostrar la perturbación en la rama de producción nacional y el incremento de las importaciones, no obstante, en algunos apartados del Informe se hizo mención del periodo 2020 - 2023³⁹.

Comentarios de la República del Perú

- [113] La República del Perú manifestó que, aunque el Informe menciona un aumento en las importaciones desde 2020 hasta 2021, indicó que este se puede atribuir a la recuperación postpandemia y no a un incremento súbito. También indicó que la autoridad colombiana no consideró adecuadamente el impacto de la pandemia al seleccionar 2020 como año base para el análisis.

³⁸ El valor de producción de cebolla actualizado del Norte de Santander es de 69.606 TM en el año 2023, pero este valor corresponde tanto a cebolla blanca como roja. La SGCAN con base a las proporciones de abastecimiento determinó la participación únicamente en la cebolla de bulbo rojo (producto investigado). Este cálculo se desarrolla con mayor detalle en el análisis de la producción y el consumo nacional aparente.

³⁹ Expediente DGCAN/SG/001/2024, folio 000053.

Análisis de la SGCAN

- [114] Es importante señalar que el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena no determina de manera específica un periodo de investigación que la autoridad de un País Miembro deba considerar al momento de recopilar los datos y analizar el caso, ni establece los parámetros a seguir para determinar dicho periodo.
- [115] La SGCAN reconoce la existencia de un periodo determinado que sirve como referencia para la investigación. En el presente caso, se considera que el periodo establecido por la autoridad de Colombia abarca el periodo de 2020 a 2023. Se debe indicar que, en algunos apartados del Informe, se incluye información de años anteriores a este periodo, sin que se presenten argumentos o explicaciones para justificar la inclusión de dichos años⁴⁰.
- [116] No obstante lo mencionado por la República del Perú, aunque dentro del periodo investigado se haya incluido un año afectado por una pandemia mundial y el incremento en importaciones registrado en 2021 pueda atribuirse a una recuperación postpandemia, se debe señalar que, según cifras de importaciones en peso realizadas por Colombia, al comparar el año 2020 con 2019, se evidencia que las importaciones originarias del Perú mantuvieron su presencia en el mercado en niveles similares a los del año prepandemia (2019), con una reducción marginal de 0.004% en las cantidades importadas. Además, cabe precisar que el análisis del impacto de la pandemia tiene relación con la evaluación para determinar la existencia de un nexo causal entre las importaciones y la supuesta perturbación de la RPN, aspecto que será considerado oportunamente.
- [117] Con los antecedentes expuestos, y con el fin de contar con información comparable, verificable y que permita realizar los análisis exigidos por la normativa comunitaria, la evaluación que efectuará la SGCAN en el presente procedimiento se basará en información del periodo 2020 – 2023, en adelante denominado “periodo de investigación”.

3.3.7. Visitas de verificación

- [118] Como se mencionó en párrafos anteriores, y de acuerdo con el procedimiento de verificación seguido por la SGCAN para las medidas adoptadas bajo el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, con base en lo dispuesto en el artículo 27 de la Decisión 425⁴¹, se llevaron a cabo visitas de verificación del 5 al 9 de noviembre de 2024, en coordinación con el MINCIT y el MADR.

⁴⁰ Por ejemplo, se puede observar en: Países exportadores (Expediente DGCOM/SG/001/2024, folio 000031), Países importadores (folio 000032), destino de las exportaciones de cebolla roja peruana (Expediente DGCOM/SG/001/2024, folio 000034), precios de exportación cebolla roja Perú (Expediente DGCOM/SG/001/2024, folio 000035), producción de cebolla roja por regiones en el Perú (Expediente DGCOM/SG/001/2024, folio 000036). Para el área sembrada de cebolla roja en Norte de Santander (Expediente DGCOM/SG/001/2024, folio 000056) no se presentó datos para el año 2023, lo cual fue requerido en el pedido de información complementaria.

⁴¹ “Artículo 27.- En los procedimientos que se tramiten ante la Secretaría General, las autoridades de los Países Miembros y los particulares interesados deberán proporcionar las informaciones requeridas, en los plazos fijados por ésta conforme a la normativa aplicable.

La Secretaría General podrá disponer la actuación de las pruebas, inspecciones o visitas que considere convenientes. Las entidades públicas y privadas de los Países Miembros deberán prestar su colaboración para que tales diligencias se lleven a efecto en el plazo dispuesto por la Secretaría General conforme a la normativa aplicable.

[119] La SGCAN comunicó a la República de Colombia que el objetivo de dichas visitas era verificar información para aclarar y complementar aspectos relacionados con la supuesta perturbación a la rama de producción nacional de cebollas de bulbo rojo argumentada en el Informe sobre la aplicación de la medida de salvaguardia. Para tal fin, se realizaron visitas con el siguiente detalle:

- a. **Productores de cebolla roja de Norte de Santander:** se busca comprender la problemática que enfrentan e identificar factores adicionales, distintos a las importaciones, que puedan estar afectando su desempeño productivo. Dado que no fue posible realizar la reunión en la región de Ocaña, Norte de Santander, la misma se llevó a cabo en Bucaramanga.
- b. **Centrales de Abastos de Medellín, Barranquilla, Bogotá y Duitama:** el propósito fue verificar la existencia de otros departamentos en Colombia, además de Norte de Santander, que producen cebolla de bulbo rojo. Asimismo, se llevaron a cabo entrevistas con los administradores de las centrales de abastecimiento y comerciantes para obtener información sobre producción nacional y el producto investigado. También se realizaron inspecciones visuales de los tipos de cebolla roja disponibles en las centrales visitadas.
- c. **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural:** el objetivo de la reunión fue comprender cómo se construyó la información de perturbación aportada a la SGCAN y determinar si esta información abarca a la totalidad de productores de cebolla de bulbo rojo de Colombia.

[120] Sin perjuicio de que la información requerida en las visitas de verificación no fue remitida oportunamente, cabe señalar que, el 25 de noviembre de 2024, la República de Colombia envió a este órgano comunitario⁴² la información requerida en el marco de las visitas de verificación. La documentación enviada incluye:

- a. Metodología de la estimación del empleo de la RPN.
- b. Precios del producto similar importado y del producido por la RPN reportados en las centrales de abastecimiento visitadas.
- c. Conformidad de las Actas levantadas en las visitas de verificación⁴³.

[121] Por otra parte, en la comunicación referida previamente, la República de Colombia incluyó información relacionada con aspectos distintos a los solicitados en las visitas de verificación. La información presentada incluye lo siguiente:

- a. Nuevo cálculo de representatividad de la RPN.
- b. Información de importaciones de enero - agosto del 2024.
- c. Nuevo cálculo de la participación de mercado.

Cuando los interesados nieguen la información necesaria, no la faciliten en el plazo que al efecto fije la Secretaría General, conforme a la normativa aplicable, o de otra forma obstaculicen la tramitación del caso, la Secretaría General podrá formular determinaciones positivas o negativas conforme a la causa o asunto de que se trate y a la mejor información disponible y a sus propios elementos de juicio.”

⁴² La fecha acordada para la remisión de la información fue el martes 12 de noviembre de 2024.

⁴³ Se incluyeron seis (6) actas de las visitas realizadas a las centrales mayoristas de las ciudades de Medellín, Barranquilla, Bogotá y Duitama. Asimismo, se adjuntan dos (2) actas de las reuniones sostenidas con los productores de cebolla de bulbo rojo en la ciudad de Bucaramanga, así como con representantes del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

- d. Principales mercados de comercialización de la cebolla de bulbo rojo de Norte de Santander.
- e. Principales mercados en los que se comercializa la cebolla roja importada originaria de Perú.
- f. Mercados en los que concurren los productos analizados y comparación de precios.
- g. Afectación a los niveles de empleo.
- h. Indicadores con resultados desfavorables: área sembrada y área cosechada.
- i. Relación de causalidad entre la variación de las importaciones y la perturbación a la producción nacional.
- j. Proporcionalidad.

3.4. Importación del producto en determinadas cantidades o condiciones específicas

3.4.1. Importaciones en cantidades

- [122] La República de Colombia efectuó el análisis de las importaciones de la cebolla roja clasificada en la subpartida arancelaria 0703.10.00.10, y con base en los resultados indicó que:

“Las importaciones originarias de la Subregión Andina (Perú y Ecuador) tienen el mayor volumen de importaciones de cebolla roja, como se evidencia en la gráfica 8, ejemplo de ellos son los años 2021 y 2022 donde el 100% de las importaciones de dicho producto provenían de esta subregión, por otra parte, para el 2023, se registran importaciones de los demás países (México y China) pero en menor medida.”⁴⁴

- [123] Además, la República de Colombia resaltó la mayor participación de las importaciones originarias del Perú:

“Perú es el principal proveedor de la cebolla roja, para el año 2020 ingresaron 35.720,58 toneladas, representando el 99,7% de las importaciones totales de la Subregión Andina para ese año. Seguidamente, para el año 2021 este volumen aumentó 22%, registrando 43.700,61 toneladas, manteniendo su posición dominante del 99% de las importaciones totales de la Subregión Andina. Posteriormente, para el siguiente año, las importaciones aumentaron en 13.141,7 toneladas, es decir, un crecimiento del 30% en comparación con las del año inmediatamente anterior. Finalmente, para el año 2023, las importaciones originarias de Perú se contraen un 18%, registrando 46.477,25 toneladas, sin embargo, mantiene su participación del 99,8% de las importaciones originarias de la Subregión Andina.”

- [124] Finalmente, indicaron que las importaciones de cebolla roja realizadas durante el periodo 2020 – 2023 evidencian que los meses de octubre a enero son los meses que registran un volumen más alto de importaciones⁴⁵.

Comentarios de la República del Ecuador

- [125] La República del Ecuador refirió que la medida de salvaguardia de Colombia afectó la subpartida arancelaria 0703.10.00.10, correspondiente a la cebolla de bulbo rojo,

⁴⁴ Expediente DGC/M/SG/001/2024, folio 000046.

⁴⁵ Expediente DGC/M/SG/001/2024, folio 000047.

la cual se correlaciona con la subpartida 0703.10.00.12 del Arancel Nacional de Importaciones del Ecuador. Durante el período 2020-2023, Ecuador no habría exportado a ese país cebolla de bulbo rojo en 2020 y 2023, y sólo realizó exportaciones limitadas a Colombia en 2021 y 2022.

- [126] Ecuador indicó que, según datos de TRADE MAP, Perú dominó las importaciones colombianas de cebolla de bulbo rojo con un 97.55% de participación, mientras que Ecuador tuvo una participación mínima del 0.46%. En 2023, Ecuador no registró exportaciones de este producto a Colombia. Además, los argumentos comerciales presentados por Colombia no coincidirían con los datos del Banco Central del Ecuador, que muestran que la participación de Ecuador en las exportaciones a Colombia fue marginal, con un promedio del 0.69% durante 2021 y 2022.

Comentarios de la República del Perú

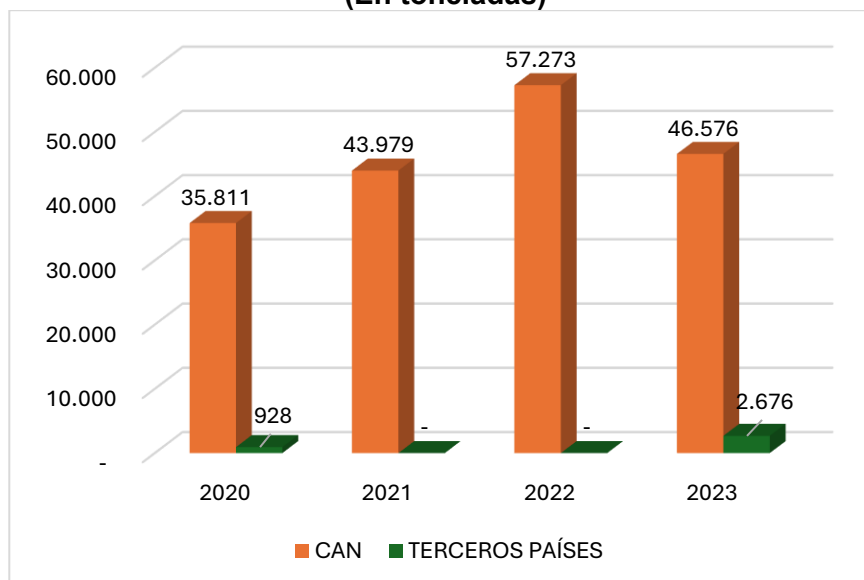
- [127] Perú reiteró en su documento que, el Acuerdo de Cartagena establece que, para imponer una salvaguardia, debe haber un incremento significativo en las importaciones que causen perturbaciones a la rama de producción nacional. Según el TJCA, este aumento debe ser cuantitativo y cualitativo, no solo una comparación de cifras extremas.
- [128] En el análisis de las importaciones de cebolla roja en Colombia entre 2020 y 2023, se observó que no ha habido un incremento reciente, súbito o agudo. Al contrario, las importaciones han disminuido un 19% en 2023 en comparación con 2022, y esta tendencia a la baja se ha mantenido en el primer semestre de 2024. A lo largo de diez años, el volumen importado ha caído un promedio del 3,5% anual.
- [129] Aunque el Informe mencionó un aumento en las importaciones desde 2020 hasta 2021, indicó Perú que este se puede atribuir a la recuperación postpandemia, no a un incremento súbito.

Análisis de la SGCAN

- [130] Para determinar el incremento de importaciones, se procedió a verificar el comportamiento de las importaciones de *cebollas roja* (el producto investigado) durante el periodo de análisis (2020 – 2023), en función a los resultados obtenidos de la revisión de la base de datos de importaciones de la subpartida arancelaria 0703.10.00.10, utilizando como fuente de información a la DIAN.
- [131] Los datos de importación proporcionados por la República de Colombia en el pedido de información complementaria fueron generados por la DIAN, y son los utilizados por la SGCAN para el análisis del incremento y condiciones en que se realizan las importaciones, dado que dicha información ofrece un mayor grado de detalle.
- [132] En los gráficos siguientes, se puede apreciar la evolución de las importaciones de cebolla de bulbo rojo en volumen y valor, según su origen. Durante el periodo 2020 – 2023, las importaciones de cebolla de origen andino experimentaron un crecimiento del 23% y 30% para 2021 y 2022, respectivamente. Para 2023, último año de análisis y periodo más reciente, las importaciones se reducen en 19% en volumen.
- [133] Por su parte, las importaciones de cebolla de bulbo rojo originaria de terceros países no registran flujos constantes de comercio, presentando datos únicamente para los

años 2020 y 2023. Para dicho periodo, estas importaciones registraron un incremento del 188%, sin embargo, los montos de importación fueron marginales.

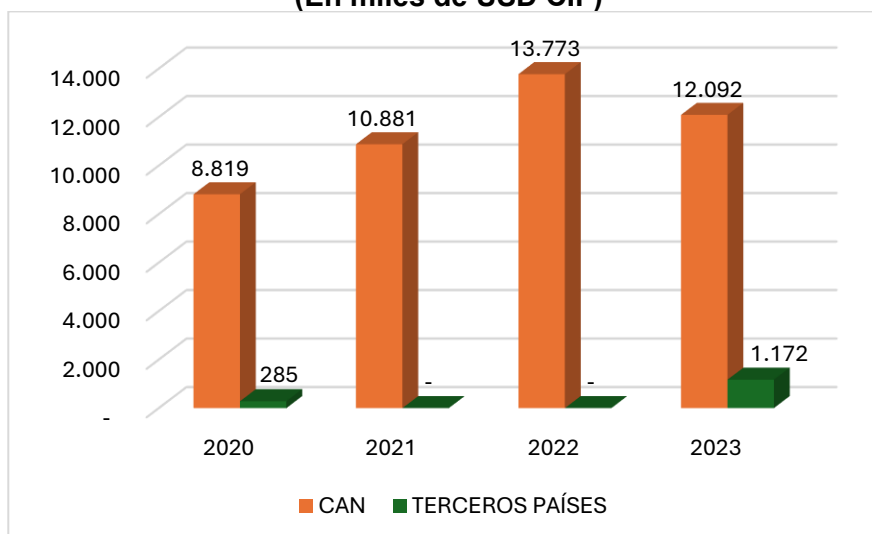
Gráfico N° 1
Importaciones de cebolla de bulbo rojo, según origen
(En toneladas)



Fuente: DIAN
Elaboración: SGCAN

[134] En relación con las importaciones en dólares CIF, se observa un comportamiento similar al de volúmenes, registrándose el incremento más pronunciado en el año 2022 en comparación con 2021, con un aumento del 27%. En el último año, las importaciones en dólares CIF se reducen en 12% en comparación con 2022. Además, las importaciones originarias de terceros países experimentaron un crecimiento del 311% entre los años en que se registró comercio.

Gráfico N° 2
Importaciones de cebolla de bulbo rojo, según origen
(En miles de USD CIF)



Fuente: DIAN
Elaboración: SGCAN

- [135] De acuerdo con Tabla N° 6, la participación en las importaciones según origen muestra que las importaciones originarias de la subregión andina, en el periodo investigado, presentan una mayor participación acumulada, alcanzado el 97.8% en peso TM y del 96.9% en dólares. Asimismo, las importaciones originarias del Perú representaron el 97.3% del total importado por Colombia durante el periodo investigado.

Tabla N° 6
Participación acumulada en las importaciones de cebolla
(Periodo acumulado 2020 – 2023)

País origen	Volumen TM		Miles USD CIF	
	TM	% Participación	USD CIF	% Participación
Perú	182,741	97.3%	45,365	96.5%
Ecuador	897	0.5%	200	0.4%
Total CAN	183,638	97.8%	45,565	96.9%
México	492	0.3%	191	0.4%
China	3,112	1.7%	1,265	2.7%
Total Terceros	3,604	1.9%	1,456	3.1%
Total general	187,715	100.0%	47,021	100.0%

Fuente: DIAN

Elaboración: SGCAN

- [136] Como se observa, Perú tiene una mayor participación en las importaciones realizadas por Colombia. La participación del Ecuador no es representativa, con 897 toneladas que equivalen a un 0.5% y un valor en miles de dólares CIF de 200, que representa un 0.4% del total acumulado del periodo. Además, como se indicó en párrafos previos, durante el periodo de análisis, no se registraron importaciones de cebolla de bulbo rojo originarias de Bolivia.
- [137] En conclusión, se puede verificar que las importaciones de cebolla de bulbo rojo en Colombia registraron incrementos en los primeros años de análisis, presentándose el mayor incremento en el 2022 con 30% en TM, sin embargo, para el último año de análisis 2023, que representa el periodo más reciente, las importaciones en volumen se reducen en 19%.
- [138] Respecto a la participación en las importaciones por origen realizadas por Colombia del producto investigado, se observa que Perú es el principal proveedor con una participación acumulada de 97.6% en volumen. Sin embargo, se debe también indicar que, en el año 2020 las importaciones originarias de Perú representaron el 97.23% del total importado, porcentaje que para el año 2023 se redujo aproximadamente en 3 puntos porcentuales, al pasar a 94.35%. La reducción en la participación del Perú es ocupada por terceros países.

3.4.2. Precio de las importaciones

- [139] Los precios de importación según se señala en el Informe, se obtuvieron del valor CIF en USD (dólares americanos) por tonelada de las importaciones, teniendo como fuente las declaraciones de importaciones de la DIAN. En la Tabla N° 7 se reproducen los precios reportados por Colombia según origen.

Tabla N° 7
Precio USD CIF / TM de la cebolla roja, por origen

USD CIF / TON	2020	2021	2022	2023
China	307			449
Ecuador	254	205	217	268
México				389
Perú	246	248	241	260

Fuente: Informe de Colombia

Elaboración: SGCAN

- [140] Con los datos presentados, Colombia indica que “se evidencia que para el año 2020 la cebolla roja importada de Perú presentó el menor precio, es decir: 61 USD más barata que China y 8 USD más económica que las originarias de Ecuador, ahora bien, para el año 2023, Perú mantiene la tendencia al ser 8 USD más económicas que las originarias de Ecuador, 129 USD menor que las de México y 189 USD menor que las originarias de China”.

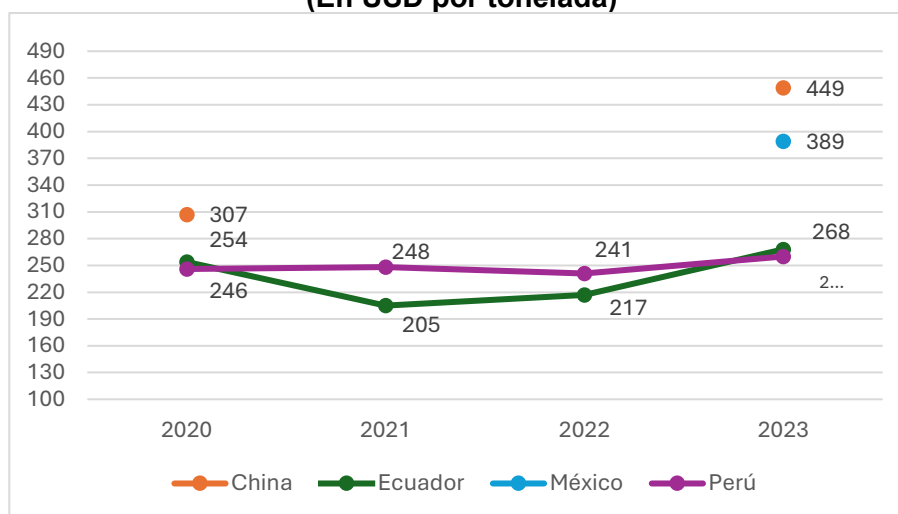
Comentarios de la República del Perú

- [141] Señala que el precio de sus importaciones fue superior al de los competidores entre 2021 y 2022, lo que sugiere que no han afectado negativamente los precios en Colombia, de ser así, existiría contención de los precios colombianos debido a los precios de las importaciones peruanas y el comportamiento de ambos se encuentra totalmente desvinculado.

Análisis de la SGCAN

- [142] El análisis realizado por la SGCAN se centra en el precio implícito de las importaciones de cebolla proveniente de los principales proveedores de cebolla de la Comunidad Andina y de terceros países en el mercado colombiano, es decir, de Perú, Ecuador, China y México.
- [143] En el Gráfico N° 3 se observa la evolución de los precios implícitos (CIF/TM) de las importaciones de cebolla roja de los países proveedores. Se puede apreciar que las exportaciones de México y China se realizan únicamente en los años 2020 y 2023. Por su parte, los países de la región andina registran ventas para todos los años, con precios inferiores respecto a los precios de terceros países, pero con una similar tendencia al alza en el último año.

Gráfico N° 3
Precio CIF de importación de cebolla de bulbo rojo, según origen
(En USD por tonelada)

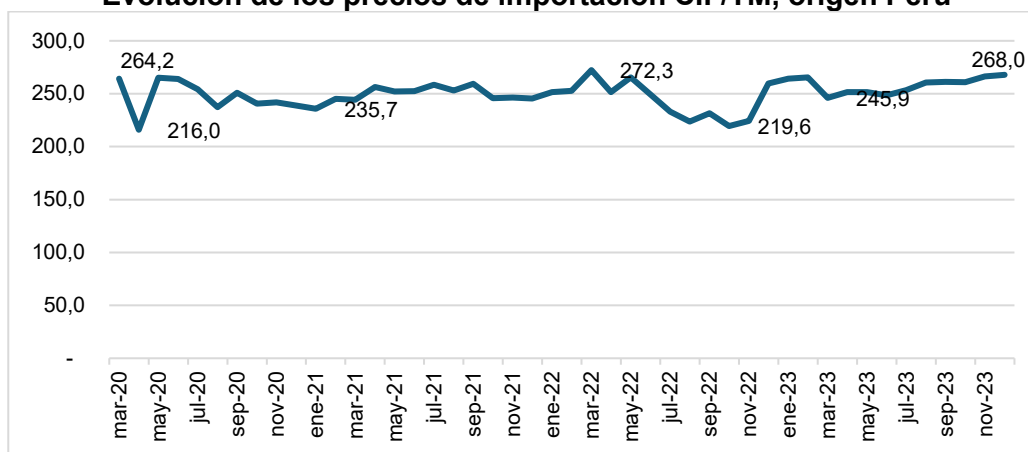


Fuente: DIAN
 Elaboración: SGCAN

- [144] De lo anterior se verifica que el precio implícito de importación con origen países de la Comunidad Andina sigue un comportamiento similar. En los años 2020 y 2023, el precio más bajo corresponde a las cebollas de bulbo rojo originarias del Perú, mientras que, en los años 2021 y 2022, el precio más bajo corresponde a las importaciones originarias del Ecuador.
- [145] En cuanto a la evolución de los precios del producto investigado originario de la Comunidad Andina, se observa que estos no presentan variaciones significativas. La mayor reducción corresponde al precio del producto ecuatoriano, que en 2021 disminuyó 19%. En los años siguientes, los precios se incrementan, y para 2023 se registra un aumento del 24%.
- [146] Por su parte, los precios del producto investigado originario del Perú muestran una reducción del 3% en 2022, mientras que en los demás años presentan incrementos, con un aumento del 8% en 2023. Los precios registrados en el último año son los más altos del periodo investigado. De hecho, al comparar los datos del 2023 con los de 2020, el precio se incrementa en 6%, al pasar de 246 a 260 dólares por tonelada.
- [147] Es importante señalar que, en el Informe presentado por Colombia, al momento de realizar el análisis de precios FOB de la subregión andina, se indica:
- “Después del año 2020, la cebolla roja presenta una tendencia al alza por encima del precio promedio, alcanzando los 218,34 USD/ton para el 2022, presentando un incremento del 6,8% en su precio respecto al año anterior; seguidamente, este precio se contrajo 1% para el 2023, ubicándose sobre los 216,16 USD/ton”.*
- [148] Con el objetivo de proporcionar más elementos para tomar decisiones fundamentadas en información verificable, la SGCAN calculó el precio promedio mensual de las importaciones (USD/TN). Este análisis busca identificar posibles variaciones que el análisis anual de precios no permite evidenciar. En el siguiente

gráfico se observa la evolución mensual de los precios de importación de la cebolla roja originaria del Perú.

Gráfico N° 4
Evolución de los precios de importación CIF/TM, origen Perú



Fuente: DIAN
Elaboración: SGCAN

- [149] Los datos del gráfico anterior evidencian que los precios del producto peruano importado por Colombia aumentaron en los últimos meses de periodo analizado, en línea con los resultados obtenidos en el análisis anual. El precio promedio de la serie es de USD 250 por TM.
- [150] Los datos presentados muestran que las condiciones de los precios de las importaciones presentan una tendencia al alza en los últimos meses del periodo analizado. Asimismo, durante el período 2020 – 2023, no se registran variaciones que pudieran alterar las condiciones en las que se realizan las importaciones del producto investigado en el mercado colombiano.

3.5. Perturbación en la Rama de Producción Nacional (RPN)

- [151] En este apartado se verificará el comportamiento de aquellos indicadores económicos examinados por Colombia para determinar la supuesta perturbación de la RPN durante el periodo 2020 – 2023, de conformidad con la normativa andina y la jurisprudencia del TJCA.
- [152] Como se mencionó anteriormente, el TJCA se ha pronunciado sobre lo que se entiende por perturbación:

“(…) la alteración de la producción de productos específicos, originada por importaciones de dichos productos específicos reflejada en pérdida de mercado interno por parte de los productores nacionales y/o reducción en la utilización de la capacidad instalada y/o efectos en los precios de venta y/o efectos en el empleo y/o en el incremento de los inventarios de este producto.”⁴⁶

- [153] El análisis se centrará en la información proporcionada por la República de Colombia, la cual, según el Informe, fue obtenida del total de los productores de Norte de Santander, considerados como la *Rama de Producción Nacional* del

⁴⁶ Tomado de la Sentencia 4-AN-97 del TJCA, publicada en la GOAC 373 del 21 de septiembre de 1998.

producto investigado. Sin embargo, al evaluar la representatividad de la RPN, se identificaron otros productores del producto investigado que no fueron incluidos en la solicitud, lo que alteraría el análisis de las variables de perturbación presentadas.

- [154] Es importante destacar que corresponde a la SGCAN verificar la información presentada por los Países Miembros que aplican medidas contempladas en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, con el propósito de adoptar sus resoluciones basándose en información objetiva y verificable.
- [155] En tal sentido, a continuación, se analizará la evolución de los siguientes indicadores económicos, presentados para el conjunto de productores que conforman la RPN de cebolla de bulbo rojo de Colombia, en términos anuales durante el periodo 2020 – 2023: I) producción; II) área sembrada y cosechada, III) precios nacionales, IV) precio del producto importado, V) participación en el mercado, VI) empleo, VII), costo de producción VIII) exportaciones.

3.5.1. Producción

- [156] En el Informe se indicó que la producción de cebolla ha descendido desde el año 2020 *“presentando una pérdida del 23% en la producción total, es decir, la producción disminuyó en 16.656 toneladas en los últimos 4 años, al pasar de producir 79.905 toneladas en el año 2020 a producir 57.249 toneladas en el 2023”*.

Comentarios de la República del Perú

- [157] La República del Perú señaló que, para el caso de la producción de cebolla en Colombia, este país sería el cuarto productor en América Latina y ha incrementado su producción de 468 mil toneladas en 2014 a 672 mil toneladas en 2023, con un crecimiento del 9.6% entre 2021 y 2023. La participación de la producción local en el consumo aparente de cebolla ha aumentado del 78.5% en 2022 al 83.7% en 2023, mientras que la participación de las importaciones habría disminuido.
- [158] La producción colombiana habría mostrado una evolución positiva, con incrementos en exportaciones y precios al productor. Además, el precio de la cebolla en Colombia no ha sufrido contención, lo que indicaría que las importaciones no han afectado negativamente a la producción nacional.
- [159] Finalmente, de acuerdo con este país, existirían inconsistencias en el cálculo del consumo nacional aparente en el Informe, ya que no se han considerado adecuadamente las exportaciones y se han presentado datos contradictorios sobre la producción. Ajustando estos datos, la participación real de la producción nacional en 2023 sería del 54%, reflejando una recuperación frente a las importaciones.

Análisis de la SGCAN

- [160] La información sobre producción de cebolla de la RPN obtenida durante el procedimiento de investigación, difiere de los datos consignados en el Informe. En efecto, de acuerdo con los datos obtenidos por la SGCAN⁴⁷, existen regiones diferentes al departamento de Norte de Santander en las que se produce el producto investigado, como los departamentos de Boyacá, Nariño y Cundinamarca.

⁴⁷ Expediente público de la autoridad investigadora de Colombia. Asimismo, en las visitas de verificación realizadas por la SGCAN se pudo corroborar la existencia de producción de cebolla de bulbo rojo en otras regiones de Colombia.

- [161] Las cifras de producción fueron ajustadas con la información recabada durante el proceso de verificación de la SGCAN. Inicialmente, los datos reportados como producción nacional para el periodo objeto de estudio se contrastaron con información oficial de la República de Colombia (EVA-UPRA)⁴⁸, la cual permite precisar información de producción en Norte de Santander. Según la fuente consultada, existen diferencias en las cifras de producción para todos los años analizados, sin embargo, en el último año la diferencia es de 12.3 mil TM. Este último dato fue actualizado por Colombia al presentar la información complementaria y se muestra en la tabla siguiente para ilustrar las diferencias.

Tabla N° 8
Contraste de información de Producción de cebolla de bulbo rojo
en TM

Producción de cebolla de bulbo Norte de Santander*	2020	2021	2022	2023
Datos obtenidos de fuente EVA	73,905	63,625	60,907	69,606
Datos reportados en el Informe	73,723	63,078	60,344	57,249
Diferencia	-182	-547	-563	-12,357

*Se asume que la región produce únicamente cebolla de bulbo rojo
Elaboración: SGCAN

- [162] La Tabla N° 8 ilustra la situación descrita y sugiere, por lo tanto, que en el último año se ha producido un incremento del 14% en la producción de cebolla de bulbo rojo en el Norte de Santander, situación contraria a la que se reflejaba con los datos del Informe de Colombia.
- [163] Por lo expuesto, corresponde a la SGCAN analizar de manera objetiva la información de la producción total, tanto la obtenida en el requerimiento de información complementaria realizado por la SGCAN como la recabada por cuenta propia y durante las visitas de verificación efectuadas.
- [164] En primer lugar, como se verificó al analizar la representatividad de la RPN, hay evidencia que permite identificar la existencia de otras regiones productoras de cebolla de bulbo rojo.
- [165] Asimismo, según información obtenida del DANE, sobre precios y abastecimiento del sector agropecuario -SIPSA-, se puede establecer la proporción del abastecimiento de los tipos de cebolla, roja y blanca, por departamento para el año 2023. Esta información también está disponible para el II semestre del año 2022.
- [166] Además de lo anterior, se dispone de información del total de producción nacional de cebolla de bulbo en Colombia⁴⁹ para todo el periodo investigado. Con esta información, siendo esta la mejor información disponible, la SGCAN estimó la producción total de cebolla de bulbo rojo por departamento, siguiendo la metodología que se detalla a continuación:
- a. Se cuenta con datos de la proporción de abastecimiento de la cebolla roja y blanca correspondientes al II semestre del año 2022 y al periodo completo del año 2023, desagregados por departamento.

⁴⁸ Fuente: EVA -UPRA, con base en información de: Municipios, SICA de la Federación Nacional de Cafeteros, ENAM -DANE y Fedearroz; y agremiaciones de productores locales: https://upra.gov.co/es-co/Paginas/eva_2023.aspx

⁴⁹ EVA – UPRA: https://upra.gov.co/es-co/Paginas/eva_2023.aspx

- b. Para los años 2020 y 2021, en los que no se dispone de datos específicos sobre abastecimiento por tipo de cebolla, se estimaron los datos utilizando la información de participación de cada departamento en el abastecimiento de cebolla roja obtenida en el año 2023⁵⁰.
- c. Se toma como referencia el dato de abastecimiento de cebolla de bulbo rojo del año 2023, ya que este abarca todos los meses del año, lo que permite considerar, a diferencia del dato de 2022, la estacionalidad en la producción de cebolla de bulbo rojo. Sin embargo, en cualquiera de los dos escenarios propuestos, los resultados obtenidos son similares, a saber:

Tabla N° 9
Estimación de la Producción Total de Cebolla de Bulbo Rojo en Colombia / En toneladas

ESCENARIOS	2020	2021	2022	2023
ESTIMACIÓN A PARTIR DE LA PARTICIPACIÓN CEBOLLA ROJA II SEMESTRE 2022	92,441	79,139	79,360	86,808
ESTIMACIÓN A PARTIR DE LA PARTICIPACIÓN CEBOLLA ROJA AÑO 2023	93,635	80,957	79,360	86,808
DIFERENCIA*	1,194	1,818	-	-

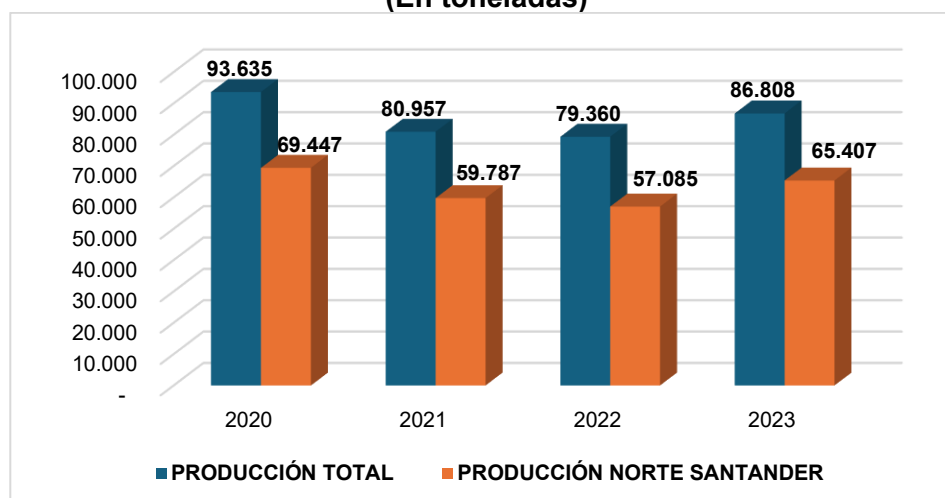
*La diferencia resulta únicamente en los años para los cuales no se tiene el % específico de abastecimiento de la cebolla de bulbo rojo, es decir años 2020 y 2021.

Fuente: DANE - SIPSA

Elaboración: SGCAN

[167] Así, en el Gráfico N° 5, se presentan las cifras de producción nacional calculada por la SGCAN y de la producción de Norte de Santander. Para ambos casos, se observa que el volumen de producción de cebolla roja registró un comportamiento variable durante el periodo investigado. En efecto, para el Norte de Santander, entre 2020 y 2021, la producción de cebolla roja se reduce en 14%, entre 2021 y 2022 la reducción es del 5%, y finalmente, en el último año y más reciente del periodo de análisis (2023), la producción se incrementa en 15%.

Gráfico No. 5
Volumen de Producción Total de cebolla de bulbo rojo y de la RPN (En toneladas)



Fuente: DANE - SIPSA

⁵⁰ En reunión virtual de 13 de noviembre de 2024 entre la SGCAN, el MINCIT, el MADR y el DANE, este último manifestó que el resultado de la gestión 2023 sería un parámetro adecuado de referencia para la estimación de la producción de cebolla de bulbo rojo.

Elaboración: SGCAN

- [168] Por su parte, las variaciones registradas en la producción total de cebolla roja son similares, con una reducción del 14% en el 2021 en comparación al 2020, en 2022 se registra una reducción de 2%, y para el último año 2023, se produce un incremento del 9% respecto a 2022.
- [169] Durante el periodo 2020 – 2023, el volumen de producción de cebolla roja de la RPN experimentó una reducción del 6%, mientras que la producción total se reduce en 7% en el mismo periodo.

3.5.2. Área sembrada y cosechada de cebolla roja

- [170] La República de Colombia señaló que “(...) *se han dejado de cultivar 904 hectáreas de cebolla roja, una disminución en área cultivada del 21%, lo que se debe en gran medida a los bajos precios pagados al productor nacional y al alto volumen de importaciones originarias de cebolla roja de la Subregión Andina por lo que los cultivadores colombianos de cebolla han disminuido su área de cultivo*”⁵¹.

Comentarios de la República del Ecuador

- [171] Ecuador manifestó la imposibilidad de realizar un análisis de este indicador debido que Colombia no incluyó el dato de área sembrada correspondiente al año 2023.

Comentarios de la República del Perú

- [172] Perú señala que la disminución del área sembrada de cebolla roja en Norte de Santander no se debe a las importaciones, sino a problemas como la calidad de la semilla y condiciones sanitarias. Aunque el área cultivada ha disminuido, la producción ha aumentado, lo que contradice la idea de que las importaciones serían la causa de la perturbación.

Análisis de la SGCAN

- [173] La República de Colombia presentó un análisis del área sembrada de cebolla roja en el departamento de Norte de Santander para el periodo 2019 – 2022, sin incluir información de 2023, por lo cual la SGCAN solicitó completar esta información para todo el periodo de investigación. Asimismo, la SGCAN recabó información durante el proceso de investigación lo que conllevó a actualizar la información presentada en el Informe de Colombia, incluyendo el dato para 2023.
- [174] Considerando que el objeto de la verificación de la información que realizó la SGCAN es evaluar la supuesta perturbación en la totalidad de la RPN, con base en la mejor información disponible con que se cuenta, se analizó el área sembrada y cosechada con los datos obtenidos de las consultas e investigación realizadas.
- [175] En el Informe de la medida de salvaguardia, la República de Colombia manifestó que:

“(...) una disminución en área cultivada del 21%, lo que se debe en gran medida a los bajos precios pagados al productor nacional y al alto volumen de

⁵¹ Expediente DGCOM/SG/001/2024, folio 000056.

importaciones originarias de cebolla roja de la Subregión Andina por lo que los cultivadores colombianos de cebolla han disminuido su área de cultivo.

Ahora bien, al ver la gráfica 8, Importaciones de cebolla de roja por origen, presentada en un capítulo anterior, se evidencia que, a partir del año 2020 el volumen de importaciones de cebolla roja ha tenido un aumento constante y al comparar con la gráfica 13, respecto al volumen de producción nacional, se evidencia la caída de esta junto con una disminución en el número de hectáreas cultivadas⁵².

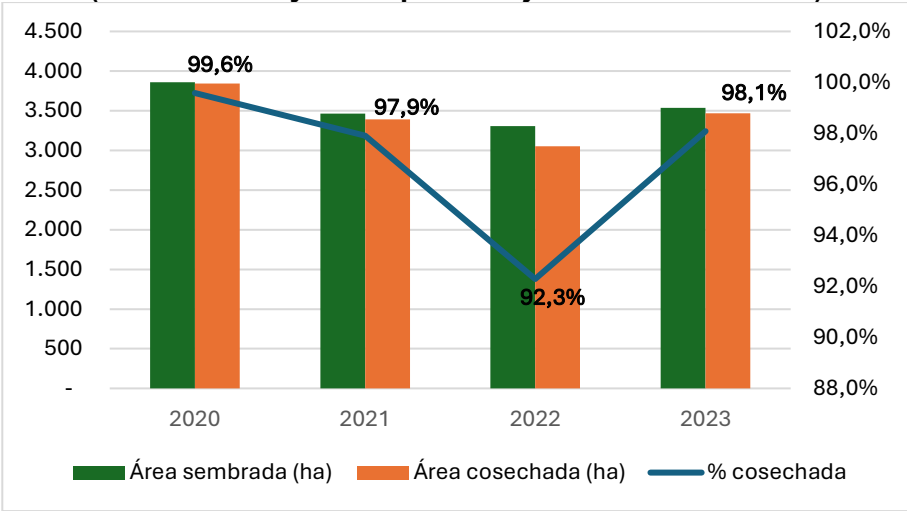
[176] La información del área sembrada y cosechada como bien observa la República del Ecuador no tiene datos en el año 2023. Esta información tampoco fue remitida por la República de Colombia en el requerimiento de información complementaria de la SGCAN. Sin embargo, por consultas realizadas durante el proceso de verificación, se logró recabar información actualizada sobre esta variable⁵³ para todo el periodo de investigación. La tabla y gráfico siguientes presentan un detalle del comportamiento del área sembrada y cosechada de cebolla de bulbo rojo.

Tabla N° 10
Área sembrada y cosechada de la RPN

Norte de Santander Hectáreas	2020	2021	2022	2023
Área Cosechada	3,844.00	3,393.00	3,052.50	3,470.00
Área Sembrada	3,860.00	3,465.50	3,307.50	3,537.50
% área cosechada	99.6%	97.9%	92.3%	98.1%

Fuente: DANE
Elaboración: SGCAN

Gráfico N° 6
Área sembrada y cosechada de la RPN
(En hectáreas y como porcentaje del área sembrada)



Fuente: DANE
Elaboración: SGCAN

[177] Durante el periodo de investigación, el área cosechada mostró un comportamiento similar al de la producción de la RPN, así, para los años 2021 y 2022, se observó una reducción del 10% y del 5%, respectivamente. En 2023 la tendencia cambió,

⁵² Expediente DGCOM/SG/001/2024, folio 000021.

⁵³ EVA – UPRA: https://upra.gov.co/es-co/Paginas/eva_2023.aspx

con un incremento del 7% respecto al año anterior. Al comparar los valores de esta variable entre los extremos del periodo, existe una reducción del 8.4%, mientras que la producción nacional disminuyó en 6%.

[178] El Gráfico N° 6 también muestra el porcentaje del área cosechada de la RPN respecto al total del área sembrada. En el 2022, esta variable se redujo, con un 92.3% del área efectivamente cosechada. Para 2023, esta variable se recupera, alcanzando el 98.1%, equivalente al valor de años anteriores. Esta reducción obedecería a factores diferentes al incremento de las importaciones del producto investigado, de acuerdo con la información disponible en el expediente público del MINCIT sobre el procedimiento de investigación realizado por ese país.

[179] En 2022 se habrían presentados varios factores que afectaron a la producción de cebolla de bulbo, entre ellos:

“1. Una menor producción: Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la producción de cebolla cabezona en Colombia disminuyó un 12,5% en 2022, en comparación con el año anterior. Esta disminución se debió a factores climáticos adversos, como las fuertes lluvias que afectaron a los cultivos en algunas zonas del país.

2. Una mayor demanda: La demanda de cebolla cabezona en Colombia aumentó en 2022, debido a la reactivación económica y al aumento de la población.

3. Un aumento en los costos de producción: Los costos de producción de la cebolla cabezona aumentaron en 2022, debido al incremento de los precios de los insumos agrícolas, como los fertilizantes y los agroquímicos.”⁵⁴

[180] En ese sentido, el sector productor de cebolla de bulbo rojo, según la fuente citada, se vio afectado por factores distintos a las importaciones que generaron efectos adversos en el mercado, impactando fuertemente en los precios de venta.

3.5.3. Efecto en los precios de venta

[181] Colombia señala que, aproximadamente el 96,9% de la producción nacional de cebolla cabezona pasa por las centrales mayoristas del país, lo que *“indica que el comportamiento de la producción de cebolla cabezona en el país está relacionado con la capacidad abastecimiento que ingresa a las centrales mayoristas, el cual genera un registro en el sistema de información de precios del DANE”*.

[182] Sobre el comportamiento del precio de venta implícito del productor nacional, menciona que *“se tomó a partir de los precios mayoristas de los productos agroalimentarios que se comercializan en el país fuente SIPSA- DANE”*.

[183] Presentan datos trimestrales de la evolución del precio del producto por tonelada pagado al productor *“observando una fluctuación entre \$1.487,333 COP y \$4.250.000 COP.”*

Comentarios de la República del Perú

[184] Se señala que el precio de las importaciones peruanas fue superior al de sus competidores entre 2021 y 2022, lo que sugiere que no han afectado negativamente los precios en Colombia. De haber existido tal efecto, los precios del producto investigado colombiano habrían sido contenidos por los precios de las

⁵⁴ Expediente público “Cebollas de bulbo rojo (cabezona roja) – 2024” MINCIT.

importaciones del producto investigado peruano, sin embargo, el comportamiento de ambos precios se encontraría desvinculado.

Análisis de la SGCAN

- [185] Para el análisis de los precios de venta de la RPN en relación con el de las importaciones se debe tener en cuenta lo siguiente: en primer lugar, como se explicó en su momento, la conformación de la rama de producción nacional no contempló a todos los productores de cebolla de bulbo rojo de Colombia; y, en segundo lugar, la cebolla de bulbo rojo producida en Norte de Santander no se comercializa en grandes proporciones por las Centrales de Abastecimiento de Colombia, sino que utilizarían otros canales de comercialización.

“Cuando se analiza la producción total del departamento (EVA – UPRA) solamente el 33% pasa por centrales mayoristas, lo que indica que el 67% de la producción se comercializa por canales diferentes a las centrales mayoristas posiblemente, grandes superficies, HORECA, plazas minoristas y tiendas de barrio entre otros. Lo anterior, muestra que se hace necesario identificar las fuentes de registro de dichos canales para poder generar estrategias en pro del subsector y de la región.

Con respecto a la participación de la cebolla roja importada de Perú se estimó que el 43% del volumen importado se tranza a través de las centrales mayoristas para el año 2023, lo que implica que posiblemente el 57% del volumen importado se tranza por otros canales de comercialización”.⁵⁵

- [186] Teniendo en cuenta lo citado previamente, la comparación de precios se realizará a nivel mayorista⁵⁶ con la finalidad de efectuar una comparación equitativa entre los precios del producto importado con los del producto producido por la RPN.
- [187] El DANE presenta información estadística en su sitio web de los precios promedios mayorista por tipo de producto y según fuente de abastecimiento. Para el producto investigado se tienen cinco (5) denominaciones, sin embargo, por consultas realizadas a funcionarios del DANE⁵⁷, se pudo precisar que el producto nacional se lo clasifica como cebolla cabeza roja, en tanto que el producto importado del Perú corresponde la denominación cebolla cabeza roja peruana.

- Cebolla cabeza roja.
- Cebolla cabeza roja importada.
- Cebolla cabeza roja ocañera.
- Cebolla cabeza roja peruana.
- Cebolla cabeza roja ecuatoriana.

- [188] En la siguiente tabla se muestra la evolución del precio de venta mayorista de la RPN y de los precios del producto importado durante el periodo 2020 – 2023.

⁵⁵ Información Complementaria. Anexo 2, pág. 4.

⁵⁶ <https://apps.dane.gov.co/pentaho/api/repos/%3Apublic%3ASIPSA%3ASIPSAV17.wcdf/generatedContent>

⁵⁷ Reunión virtual realizada el 13 de noviembre de 2024.

Tabla N°. 11
Precios promedio del producto investigado por origen de abastecimiento / Pesos colombianos por Kg

ARTICULO	2020	2021	2022	2023	2020 - 2023
Cebolla cabezona roja	2,180	1,860	2,603	3,310	
Tasa de variación (%)		-14.69%	39.95%	27.17%	51.82%
Cebolla cabezona roja importada	2,203	2,041	2,792	3,138	
Tasa de variación (%)		-7.35%	36.79%	12.41%	42.46%
Cebolla cabezona roja ocañera	2,146	1,658	2,295	2,850	
Tasa de variación (%)		-22.71%	38.41%	24.16%	32.82%
Cebolla cabezona roja peruana	2,261	2,013	2,736	3,211	
Tasa de variación (%)		-10.97%	35.94%	17.39%	42.06%

Fuente: DANE

Elaboración: SGCAN

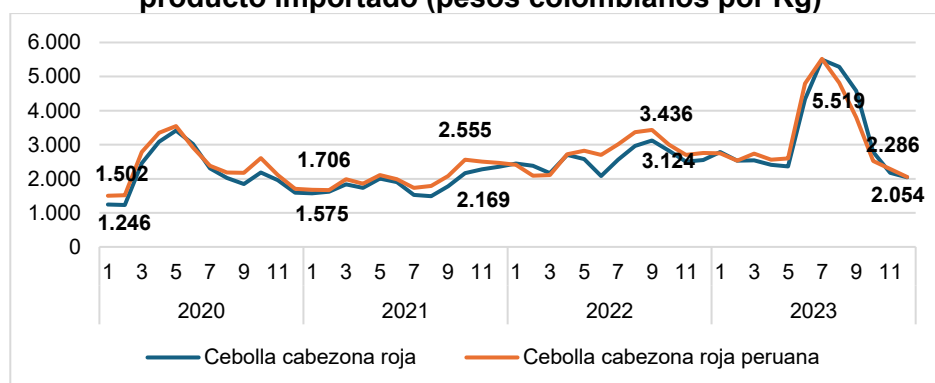
[189] La Tabla N° 11 muestra, en primer lugar, que el precio promedio mayorista de la cebolla importada peruana es superior al precio del producto producido por la RPN en tres de los cuatro años del periodo de investigación. Ambos productos registraron una reducción de precios en 2021; la cebolla cabezona roja de un 14.69% y la cebolla importada peruana de un 10.97%.

[190] En los siguientes años, los precios de estos productos aumentaron, presentándose variaciones más pronunciadas en el precio de la cebolla roja producida por la rama de producción nacional. Al comparar los precios registrados en los extremos del periodo, se observa un incremento del 51.82% en el precio de la cebolla roja producida por la RPN y del 42.06% en el precio del producto similar importado.

[191] La diferencia promedio anual entre el precio de venta de la cebolla de bulbo rojo producida por la RPN y el precio del producto similar importado originario del Perú fue de -3.56%, -7.59%, -4.86% y 3.06%, en cada uno de los años del periodo investigado. No obstante, se debe precisar que la diferencia entre ambos precios mostró un comportamiento irregular, con un aumento en los primeros años y en 2023 el precio del producto importado es menor en 3%.

[192] El gráfico siguiente muestra la evolución mensual de los precios de la cebolla cabezona roja en comparación con el de la cebolla cabezona peruana a nivel de mayorista. Como se observa, los precios de los dos productos presentan una similar tendencia, pero como se indicó, el precio del producto importado es superior al de producción nacional en la mayoría de los meses.

Gráfico N° 7
Evolución de los precios mayorista de la cebolla cabezona roja y el precio del producto importado (pesos colombianos por Kg)



Fuente: DANE - SIPSA

Elaboración: SGCAN

- [193] Según el Gráfico N° 7, durante el periodo de análisis, el precio mayorista del producto importado del Perú superó en la mayoría de los meses al precio del producto producido por la RPN. En efecto, durante el periodo de investigación, únicamente en ocho (8) de los cuarenta y ocho (48) meses observados los precios del producto importado fueron inferiores. Situación que contradice lo aseverado por la RPN el Informe de Colombia donde argumentaron:

“Las importaciones de cebolla roja, originarias de la Subregión Andina en el segundo semestre del año 2022, afectan el precio de la producción nacional.

Dichas importaciones ingresan por la frontera con Ecuador a un precio inferior al de la producción nacional, y en cantidades tales que afectan la producción de cebolla roja colombiana.”⁵⁸

- [194] Por lo expuesto, se evidencia que los precios del producto importado son superiores al precio del producto producido por la RPN. El precio del producto importado sigue la tendencia del precio del producto de la RPN. Al comparar la evolución de los precios del producto investigado, se observa que el precio del producto de la rama de la producción nacional aumentó en 51.82% en 2023 respecto a 2020, mientras que el precio del producto similar importado se incrementó en 42.06% en el mismo periodo de análisis.

3.5.4. Participación de mercado

- [195] La participación de mercado es analizada mediante el cálculo del consumo nacional aparente para el periodo 2020 – 2023. Al respecto, la República de Colombia manifestó que “(...) las importaciones originarias de la Subregión Andina presentaron una participación para los años 2022 y 2023 del 49% y 44% respectivamente”⁵⁹.
- [196] Continúan indicando que entre “los años 2020 y 2022 se refleja una pérdida de participación de la producción nacional, pasaron de 67% de participación en el año 2020 a 59% en el año 2021, lo que correspondió a una disminución de 7 p.p., seguida de otra disminución en el año 2022 respecto al año anterior de 8 p.p., participación que ganaron las importaciones totales en su misma proporción. Para el año 2023, la producción nacional presentó una recuperación de 2 p.p.”

Comentarios de la República del Perú

- [197] De acuerdo con Perú, existirían inconsistencias en el cálculo del consumo nacional aparente en el Informe, ya que no se han considerado adecuadamente las exportaciones y se han presentado datos contradictorios sobre la producción. Ajustando estos datos, la participación real de la producción nacional en 2023 sería del 54%, reflejando una recuperación frente a las importaciones.

Análisis de la SGCAN

- [198] La participación de mercado de la RPN presentada en el Informe de Colombia, se calculó sobre un tamaño de mercado que fue estimado a partir de la producción nacional de cebolla roja más las importaciones de la subpartida investigada.

⁵⁸ Expediente DGC/M/SG/001/2024, folio 000030.

⁵⁹ Expediente DGC/M/SG/001/2024, folio 000051.

- [199] La República de Colombia no tomó en cuenta algunos aspectos al momento de estimar el mercado interno de cebolla, como por ejemplo que, parte de esa producción nacional se destinó al mercado externo durante el periodo 2020 - 2023⁶⁰. De igual manera, como se ha señalado en apartados anteriores, la conformación de la RPN de Colombia no consideró a otros productores nacionales de cebolla de bulbo rojo.
- [200] Para realizar un análisis objetivo de la participación de mercado de la RPN, es esencial considerar a todos los agentes económicos que interactúan en el mercado interno, incluidos importadores, productores que conforman la RPN, otros productoras locales y exportadores. Por lo tanto, es necesario incluir también la producción de los otros productores de cebolla de bulbo rojo en Colombia que no fueron considerados en la conformación de la RPN⁶¹. Esto permitió calcular de manera más precisa el tamaño del mercado nacional de Colombia, y sobre dicha base determinar la cuota de mercado de la RPN.
- [201] Con las precisiones realizadas, se procedió a calcular el tamaño del mercado de la cebolla de bulbo rojo en Colombia para el periodo 2020 – 2023, a partir del volumen producción de la RPN, sumando el volumen de producción de otros productores locales y las importaciones efectuadas durante ese mismo periodo.

Tabla N° 12
Consumo Nacional Aparente de cebolla de bulbo rojo, en TM

CONSUMO NACIONAL APARENTE / TON	2020	2021	2022	2023
PRODUCCIÓN (RPN)	69,447	59,787	57,085	65,407
OTROS PRODUCTORES NACIONALES	24,188	21,171	22,275	21,401
PRODUCCION TOTAL	93,635	80,957	79,360	86,808
IMPORTACIONES INVESTIGADAS	35,811	43,979	57,273	46,576
RESTO DE IMPORTACIONES	928	-	-	2,676
EXPORTACIONES	182.5	547.3	563.1	678.1
TOTAL CNA	130,191	124,389	136,070	135,382

Fuente: DANE (Base agrícola 2019 – 2023) - SIPSA
Elaboración: SGCAN

- [202] Sobre esta base se calculó la participación de mercado de la RPN, así como la de los otros productores locales. Como se observa en el Gráfico N° 8, la RPN, de registrar una participación en el mercado del 53.3% en 2020, pasó a registrar 48.1% y 42%, en 2021 y 2022, respectivamente. Sin embargo, esta tendencia cambia para 2023, incrementando su participación al 48.3%. Al comparar los datos entre los

⁶⁰ La información a que se hace referencia se encuentra en la página 44 del Informe de Colombia, tabla en la cual no se observa la inclusión de la variable exportaciones.

⁶¹ Al momento que la SGCAN estimó la representatividad de la RPN en un 75% de la producción total de cebolla de bulbo rojo, se identificaron otros departamentos que también producen cebolla de bulbo rojo. Los datos sobre la participación de cada departamento en la producción de cebolla de bulbo rojo se obtuvieron de la base de datos del SIPSA, que proporciona información sobre el porcentaje de abastecimiento por tipo de cebolla (roja y blanca) y por departamento para el segundo semestre del 2022 y todo el año 2023. Utilizando dicho porcentaje, y considerando que el DANE reporta información sobre la producción nacional total de cebolla de bulbo sin distinguir por tipo para los años 2019 - 2023, es posible inferir el volumen específico de producción de cebolla de bulbo rojo mediante la aplicación del porcentaje de participación calculado a partir de la información del SIPSA.

EJEMPLO PARA 2023 EN TM			
Departamento	Producción TM de cebolla	% Cebolla roja 2023 (según abastecimiento)	Producción estimada de cebolla roja 2023
Boyacá	132,727	3%	3,667.75
Norte de Santander	69,606	94%	65,406.97

años extremos del periodo investigado, se registra una pérdida de participación de mercado de 5 puntos porcentuales.

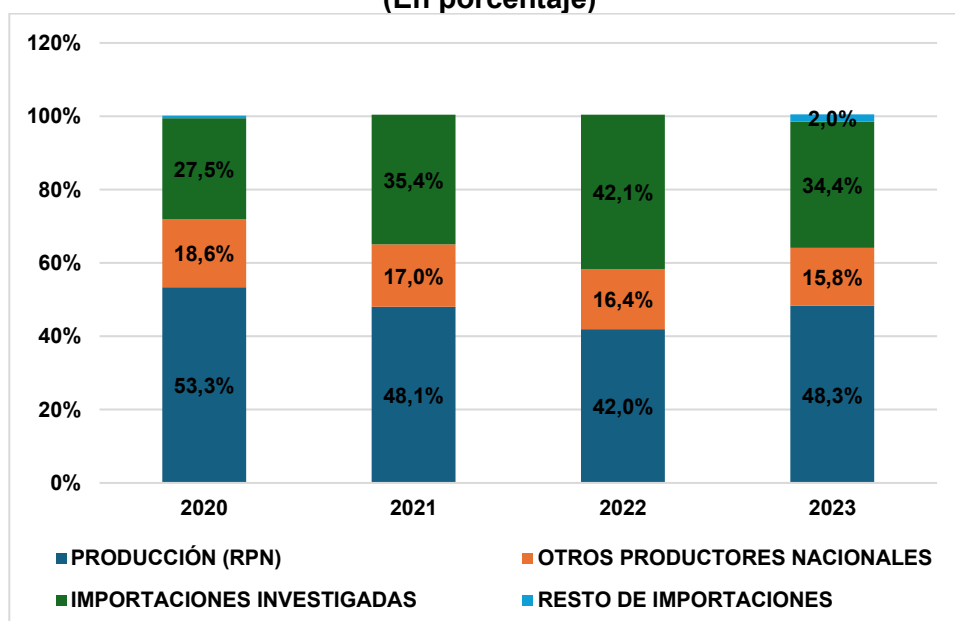
[203] El Gráfico N° 8 también permite evaluar la participación de los otros participantes del mercado de cebollas de bulbo rojo en Colombia. Se debe indicar que, el mercado de cebollas de bulbo rojo en Colombia tiene dos actores principales, la RPN y las importaciones. Las importaciones han incrementado su participación en el mercado, tanto las originarias de los demás Países Miembros de la Comunidad Andina, así como las originarias de terceros países, aunque estas últimas tienen una participación marginal.

[204] Durante el periodo 2020 – 2023, la cuota de mercado de las importaciones originarias de la CAN fue cambiante; por una parte, si se comparan los años extremos del periodo, la cuota de mercado paso de 27.5% en 2020 a 34.4% en 2023, es decir un incremento de 6.9 puntos porcentuales. Sin embargo, si se comparan los datos de participación en 2023 respecto a 2022, que constituye el periodo más reciente, las importaciones andinas pierden 7.7 puntos porcentuales.

[205] Por su parte, los productores nacionales que no fueron considerados en la RPN de Colombia, en 2020 tenían una cuota de mercado de 18.6% mientras que para 2023, la cuota fue de 15.8%, lo que significa 2.8 puntos porcentuales menos.

[206] Cabe destacar que, durante el periodo de análisis 2020 - 2023, las importaciones provenientes de la Comunidad Andina estuvieron compuestas en un 99.5% de cebolla de bulbo rojo originaria del Perú y el 0.5% restante correspondió a la cebolla de bulbo rojo originaria del Ecuador. Por su parte, las importaciones provenientes de terceros países estuvieron compuestas en un 86% de cebolla originaria de China y el porcentaje restante les correspondió a las importaciones originarias de México con un 14%.

Gráfico N° 8
Participación en el mercado interno
(En porcentaje)



Fuente: DIAN, DANE Colombia (Base agrícola 2019 – 2023) - SIPSA
Elaboración: SGCAN

- [207] Así, se puede observar que durante el periodo 2020 – 2023 la participación de mercado de la RPN, al comparar los valores registrados en los extremos del periodo de análisis, se redujo en 5 puntos porcentuales, reducción que coincidió con la mayor cuota de mercado que ganaron las importaciones originarias de la Comunidad Andina, que incrementaron su participación de mercado, al comparar similar periodo, en 6.9 puntos porcentuales y en menor medida por el crecimiento de la participación de las importaciones de terceros países que aumentaron en 1.3 puntos porcentuales. Por su parte, la cuota de mercado de los otros productores de cebolla roja en Colombia se reduce en casi 3 puntos porcentuales durante el periodo de investigación.

3.5.5. Inventarios

- [208] La República de Colombia en el Informe no presentó información sobre los inventarios de la RPN, razón por la cual la SGCAN solicitó, mediante comunicación SG/E/DGCOM/1890/2024 del 11 de octubre de 2024, se remitiera información sobre esta variable para el periodo 2020 – 2023.
- [209] En la respuesta ante el pedido realizado por la SGCAN, la República de Colombia aclaró que no se dispone de la variable inventarios (almacenamiento), lo que se explicaría debido a que la cebolla de bulbo rojo es un producto perecedero.

3.5.6. Efectos en el Empleo

- [210] Situación similar a lo que sucedió con los inventarios, la República de Colombia no presentó información sobre el desempeño del empleo de la RPN de cebolla de bulbo rojo. Como se indicó en su momento, una de las variables incluidas en la jurisprudencia del TJCA para evaluar la perturbación es el empleo, motivo por el cual, la SGCAN requirió esta información. Se solicitó el empleo directo e indirecto para el periodo 2020 - 2023.
- [211] En respuesta ante dicho pedido, las autoridades colombianas presentaron información estimada sobre esta variable, en que se indicó que *“El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural realizó una estimación del empleo directo e indirecto que se genera como resultado de las actividades de producción y comercialización de cebolla de bulbo rojo...”*⁶²

Análisis de la SGCAN

- [212] La información sobre empleo de la RPN, obtenida durante el procedimiento de investigación, fue entregada después de la presentación del Informe que sustentaba la medida de salvaguardia. Como se indicó, dicha información fue proporcionada por la República de Colombia en respuesta a la solicitud de información complementaria realizada por la SGCAN.

⁶² En las reuniones mantenidas entre la SGCAN y el MINCIT y el MADR con ocasión de las visitas de verificación, se solicitó el detalle de la metodología de estimación utilizada para calcular los valores de empleo, sin embargo, esta información no fue enviada.

Tabla N° 13
Empleo Directo e Indirecto de la RPN

Cebolla Roja	2020	2021	2022	2023
Directo	3.780	3.439	3.302	3.501
Indirecto	7.561	6.877	6.603	7.002
Total	11.341	10.316	9.905	10.503
Variación		-9%	-4%	6%

Fuente: Información complementaria

Elaboración: SGCAN

- [213] Con lo indicado, se observa que el empleo de la RPN disminuyó en los primeros años de análisis, en 9% en 2021 y 4% en 2022. Esta situación cambió para 2023, año en el cual se registra un incremento del 6% respecto al año anterior. Al comparar los datos de los extremos del periodo de investigación, se observa una reducción del 7%.

3.5.7. Evolución de los costos de la RPN

- [214] Colombia manifestó que, *“Los factores tecnológicos de la producción de cebolla roja en Colombia tienen características muy similares en las diferentes zonas de producción: baja sostenibilidad y competitividad, relacionada principalmente con una compleja problemática sanitaria y de deterioro de los recursos ambientales, que resultan en bajos rendimientos y obligan el uso intensivo de agroquímicos”*⁶³.
- [215] En principio, Colombia presentó información de los costos de la RPN únicamente para 2023, comparados respecto a los costos registrados en 2017, donde indicó que *“se observa la diferencia de costos en los que incurre los productores de cebolla roja en Colombia y el aumento de estos en comparación al año 2017, donde los gastos en mano de obra ascendían a 10.275 mil COP por hectárea cultivada y para el 2023 estos gastos subieron a 13.688 mil COP por hectárea, así mismo, se evidencia que el costo de los insumos pasa de 20.756 mil COP en 2017 a 39.853 mil COP en 2023. Concluyendo que los gastos entre insumos y mano de obra para cultivar una hectárea de cebolla roja en Colombia en el 2023 ascendieron a 53.541 mil COP”*⁶⁴.

Comentarios de la República del Perú

- [216] De acuerdo con la República del Perú, los precios fluctuantes en Colombia se deberían a un aumento en los costos de producción, no a las importaciones, que estarían representando menos del 20% del mercado.

Análisis de la SGCAN

- [217] La información presentada en la Tabla N° 14 resume la información proporcionada por la República de Colombia en el pedido de información complementaria⁶⁵ realizado por la SGCAN.

⁶³ Expediente DGCAN/SG/001/2024, folio 000061.

⁶⁴ Expediente DGCAN/SG/001/2024, folio 000062 y 000063.

⁶⁵ Según la República de Colombia, la información reportada se obtuvo de las AGRO Guías, que *“son una herramienta de la Red Nacional de Marcos de Referencia Agroecológicos, iniciativa impulsada por FINAGRO con el apoyo de Développement International Desjardins – DID. Las AGRO Guías realizadas con el apoyo de los Intermediarios Financieros vinculados a la iniciativa reflejan el comportamiento productivo y económico de diferentes sistemas de producción agrícola o pecuario en una región específica. Si bien la información no es estadísticamente representativa, las AGRO Guías presentan los costos y prácticas puntuales de unos productores referentes, basados en sus especificidades del manejo y condiciones propias de su unidad de producción”*.

Tabla N° 14
Costos, ingresos y utilidades
En millones de pesos

CONCEPTO	2020	2021	2022	2023
A. Costos totales	34,607	41,096	53,830	56,935
- Mano de obra	10,275	10,275	12,330	17,135
- Insumos	24,332	30,821	41,500	39,800
B. Ingresos Totales	51,026	55,634	86,314	69,142
C. Utilidad = (B) – (A)	16,419	14,538	32,484	12,207
PVP de la RPN (pesos por kg) 1ra calidad ⁶⁶	1,575	1,717	2,664	2,134

Fuente: Información complementaria
Elaboración: SGCAN

- [218] Los costos se incrementaron en 2022 en 31% y de 6% en 2023. El incremento presentado se produce principalmente por los insumos utilizados en la producción de cebolla de bulbo rojo, cuyo valor se incrementó en 35% en 2022. Por su parte, respecto a la estructura de estos costos, los insumos representan en promedio un 73% de los costos totales en tanto que la mano de obra el restante 27%.
- [219] Un aspecto adicional de destacar es el incremento del 55% en los ingresos totales registrado en 2022. Esto se debe al aumento del 55% en el precio de la cebolla de bulbo rojo, pasando de 1,717 pesos por kilogramo en 2021 a 2,664 pesos por kilogramo en 2022. Sin embargo, este precio no se repite en ningún año del periodo de análisis. En el año 2022 también se registró el mayor monto alcanzado por concepto de utilidades.

3.5.8. Evolución de las exportaciones

- [220] En el Informe se indicó que, *“la exportación de cebolla roja por parte de Colombia en los últimos años experimentó un crecimiento al pasar de 182,48 toneladas en 2020 a 678,1 toneladas en 2023, siendo Estados Unidos de América el principal destino de las exportaciones de cebolla roja de Colombia.”*

Comentarios de la República del Perú

- [221] Para Perú, la producción colombiana habría mostrado una evolución positiva, con incrementos en exportaciones y precios al productor.

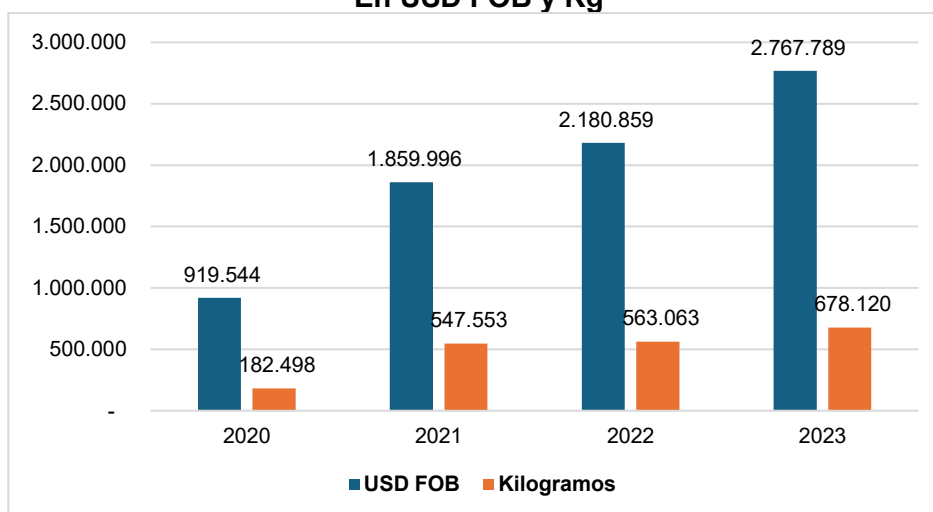
Análisis de la SGCAN

- [222] La evolución de las exportaciones se presenta en el Gráfico N° 9, el cual evidencia un comportamiento positivo tanto en kilogramos como en dólares. En efecto, las variaciones porcentuales son positivas en todos los años, alcanzando su punto más alto en 2021, con un aumento de 102% en USD FOB y del 200% en kilogramos. En los años siguientes, la tendencia continúa, aunque con porcentajes menores.

⁶⁶ Se advierte que los precios a nivel de mayorista con fuente oficial DANE-SIPSA difieren de los precios utilizados para realizar los cálculos de utilidades presentados en Tabla N° 14. Los precios que dispone la SGCAN son los siguientes:

Comportamiento de los precios nacionales					
		2020	2021	2022	2023
Precios en kilos	pesos mayorista	2,180	1,860	2,603	3,310
variación	%		-15%	40%	27%

Gráfico N° 9
Exportaciones de cebolla de bulbo rojo realizadas por Colombia
En USD FOB y Kg



Fuente: DIAN
 Elaboración: SGCAN

3.5.9. Conclusiones sobre la perturbación a la RPN

[223] Con base en un análisis objetivo realizado por la SGCAN sobre los indicadores económicos presentados por la República de Colombia, no se cuenta con evidencia que permita verificar, de manera razonable, alteraciones en las condiciones en que se realizan las importaciones originarias de los demás Países Miembros, ni la existencia de perturbación sobre la RPN por las siguientes razones:

- (i) En el último año de análisis y periodo más reciente, las importaciones del producto investigado se reducen en 19% en toneladas y en 12% en valores CIF. Por su parte, el precio implícito de importación del producto originario de los demás Países Miembros no presenta variaciones significativas durante el periodo de investigación, y para el último año de análisis, dichos precios se incrementan en 8%.
- (ii) El volumen de producción de cebolla de bulbo rojo registró un comportamiento fluctuante durante el periodo 2020 – 2023, acumulando una caída poco significativa (5%) en ese periodo.
- (iii) El área cosechada de cebolla de bulbo rojo presentó un comportamiento similar al de la producción, con una reducción para el periodo 2020 – 2023 del 8.4%, sin embargo, al analizar la variación en el 2023 respecto a 2022, se registra un incremento del 14%. Por su parte, el área sembrada se incrementa en 7 % en el mismo año.
- (iv) Al relacionar el área cosechada con el área sembrada, se observa que en el año 2022 se obtuvo el menor porcentaje de cosecha (92.3%), esto se debería según criterios de Colombia, a la incidencia de factores diferentes a las importaciones, como las fuertes lluvias que afectaron los cultivos en algunas zonas de Colombia. Para el año 2023, esta relación retoma valores similares a los registrado en años anteriores, obteniéndose un 98.1% de área cosechada.

- (v) El empleo de la RPN experimentó una tendencia fluctuante durante el periodo investigado, con reducciones de 9% y 4% en 2021 y 2022, respectivamente. Para el año 2023, periodo más reciente, el empleo se incrementa en 6%.
- (vi) La participación de mercado de la RPN registró una situación cambiante durante el 2020 y 2023, con una reducción durante este periodo de 5 puntos porcentuales, al pasar de 53.3% en 2020 a 48.3% en 2023. Por su parte, las importaciones incrementaron la cuota de mercado al pasar de 27.5% en 2022 a 34.4% en 2023.
- (vii) El precio de venta mayorista de la RPN experimentó un comportamiento variable durante el periodo de investigación, registrando incrementos del 38.41% y 24.16% en 2022 y 2023, respectivamente. Por su parte, el precio a nivel de mayorista del producto similar importado de Perú se incrementa en 36.79% y 12.41% en el mismo periodo.
- (viii) Durante el periodo investigado, el precio de la RPN es más bajo que el precio del producto importado originario del Perú. Según los datos obtenidos en la verificación realizada por la SGCAN, se constató que el precio de venta interno de la RPN no es determinado por el precio del producto similar importado.
- (ix) Los costos de la RPN se incrementan durante todos los años del periodo objeto de análisis, al comparar los años extremos del periodo el incremento es del 65%. Por su parte, los ingresos se reducen en 20% en 2023 respecto al 2022, situación que afecta a las utilidades que presentan una tendencia a la baja, con una reducción de 26% al comparar el año 2020 con 2023.
- (x) Los montos exportados aumentaron durante el periodo investigado, con incrementos porcentuales significativos del 200% en kilogramos en 2021. Sin embargo, los volúmenes exportados son marginales en comparación con la producción nacional.

[224] Como se observa en el presente caso, durante el periodo 2020 – 2023 no todos los indicadores analizados mostraron un comportamiento negativo, y aquellos que sí lo hicieron, no presentaron caídas significativas. En este sentido, no se evidenció un deterioro grave de los indicadores de producción, área cosechada y empleo, los cuales, si bien registraron reducciones en el periodo investigado, presentaron un aumento en el último año de análisis. Asimismo, se pudo observar un incremento en la participación de mercado de la RPN en la parte final y más reciente del periodo analizado (entre 2022 y 2023), así como un aumento en los volúmenes exportados durante todo el periodo.

[225] Por su parte, los precios nivel mayorista del producto producido por la RPN y del producto similar importado del Perú registraron aumentos en la mayoría de los años analizados. En el último año, el precio del producto de la RPN aumentó en 27.17% y el del producto similar importado de Perú se incrementó en 17.39%. Así, a partir de una evaluación integral de los indicadores mencionados, se concluye que no se evidenció una perturbación sobre la RPN.

[226] Por último, es importante señalar que el documento remitido el 25 de noviembre de 2024 por la República de Colombia, contiene un análisis y consideraciones adicionales respecto a los fundamentos de la salvaguardia impuesta a las importaciones de cebolla de bulbo roja.

[227] En esa medida, en criterio de la SGCAN, este nuevo documento constituiría un informe de sustento adicional, el cual no podría ser considerado, debido a que el informe que en su oportunidad justificó la medida correctiva de salvaguardia adoptada mediante el Decreto 948, fue previamente comunicado el 30 de septiembre de 2024 a la SGCAN, en el plazo perentorio que estipula el artículo 97⁶⁷ del Acuerdo de Cartagena.

[228] Sobre el particular, el TJCA⁶⁸ ha señalado que:

*“El País Miembro que decida aplicar la medida tiene la obligación de comunicar esa situación a la SGCA, solicitando expresamente que ese órgano comunitario autorice su aplicación **y presentando para el efecto, un informe motivado que justifique dicha decisión**. Para ello, cuenta con un plazo máximo de sesenta (60) días, computado desde la fecha en que el País Miembro decidió aplicar la medida correctiva.”*

[229] En ese sentido, el Informe presentado en el plazo previsto dentro del artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, contiene los motivos que sustentan la aplicación de la medida correctiva de salvaguardia, y por ende delimita el marco de verificación propuesto por el País Miembro, para el análisis y evaluación de la SGCAN de la respetiva medida, así como de los comentarios por parte de los demás Países Miembros.

3.6. Relación causal entre las importaciones y la perturbación en la RPN

[230] Las cláusulas de salvaguardia son mecanismos excepcionales, lo que implica que el País Miembro que las invoque debe demostrar la existencia de elementos que justifiquen la imposición de una medida correctiva. En este contexto, el TJCA aclaró en su Sentencia de 17 de agosto de 1998 (Proceso 4-AN-97) que “(...) *la autorización de medidas correctivas de salvaguardia y su justificación no puede dar lugar a duda alguna en cuanto a las causales de la perturbación (...)*”⁶⁹.

[231] En el presente caso, al no haberse verificado alteraciones en las condiciones en que se realizan las importaciones ni la existencia de una perturbación en la rama de producción nacional de cebollas de bulbo rojo en Colombia, la SGCAN no podría pronunciarse sobre la existencia de una relación causal entre las cantidades o condiciones en que se realizan las importaciones y la presunta perturbación en la RPN.

[232] Lo anterior se mantiene incluso frente a los argumentos presentados por la República del Perú, que cuestionan la supuesta causalidad de las importaciones originarias de la Comunidad Andina en relación con la producción nacional, según lo detallado en el Informe elaborado por Colombia.

“(...) resulta irrefutable afirmar que no existe una coincidencia de tendencias que refleje la supuesta perturbación causada por las importaciones de la subregión andina. Como se ha visto en el punto V del presente documento, hacia el final del periodo investigado se observan que las mismas decrecen y el desempeño de la rama de producción nacional es positivo. Asimismo, el crecimiento de las importaciones realizadas entre el año 2020 y 2021, se

⁶⁷ “El País Miembro que aplique las medidas correctivas, en un plazo no mayor de sesenta días, deberá comunicarlas a la Secretaría General y presentar un informe sobre los motivos en que fundamenta su aplicación.”

⁶⁸ Sentencia del 18 de julio de 2023, emitida en el marco del Proceso 02-AI-2019.

⁶⁹ Resolución 993 publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 1292 del 6 de febrero de 2006.

*explicaría principalmente como efecto claro y esperado de la recuperación de las exportaciones peruanas luego de la pandemia y no como un incremento súbito que motive la aplicación de una salvaguardia (...)*⁷⁰

Que, por lo anteriormente expuesto.

RESUELVE:

Artículo 1.- Denegar la solicitud de la República de Colombia para la aplicación de medidas correctivas establecidas en el Decreto 948 del 30 de julio de 2024, *“Por el cual se adopta una medida de salvaguardia”*, publicado en el Diario Oficial 52.833 del 30 de julio de 2024, a las importaciones de cebolla de bulbo rojo clasificada en la subpartida arancelaria 0703.10.00.10, originarias de los demás Países Miembros de la Comunidad Andina, invocando lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena.

Artículo 2.- Suspender las medidas correctivas aplicadas por parte de la República de Colombia mediante el Decreto 948 del 30 de julio de 2024, *“Por el cual se adopta una medida de salvaguardia”*, publicado en el Diario Oficial 52.833 del 30 de julio de 2024, a las importaciones de cebolla de bulbo rojo clasificada en la subpartida arancelaria 0703.10.00.10, originarias de los demás Países Miembros de la Comunidad Andina, invocando lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena.

Artículo 3.- Solicitar a la República de Colombia que, a través de sus autoridades nacionales competentes, de ser el caso, ordene la devolución de los montos que hubiesen sido cobrados durante la aplicación provisional de las medidas correctivas, establecidas en el Decreto 948 del 30 de julio de 2024, *“Por el cual se adopta una medida de salvaguardia”*, publicado en el Diario Oficial 52.833 del 30 de julio de 2024, a las importaciones de cebolla de bulbo rojo clasificada en la subpartida arancelaria 0703.10.00.10, originarias de los demás Países Miembros de la Comunidad Andina, y hasta antes del presente pronunciamiento.

Artículo 4.- Comuníquese a los Países Miembros la presente Resolución, la cual entrará en vigencia a partir de su fecha de publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena.

Dada en la ciudad de Lima, Perú, a los veintiocho días del mes de noviembre del año dos mil veinticuatro.

Gonzalo Gutiérrez Reinel
Embajador
Secretario General

⁷⁰ Expediente DGCOM/SG/001/2024, folio 000284.