



MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO
SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

RESOLUCIÓN NÚMERO **29746** DE 2019

22 JUL 2019

“Por la cual se aprueba una operación de integración empresarial”

Rad. 19-18061

VERSIÓN PÚBLICA

EL SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO

En ejercicio de sus facultades legales, y en especial las previstas en la Ley 155 de 1959, la Ley 1340 de 2009 y el numeral 15 del artículo 3 del Decreto 4886 de 2011, y

CONSIDERANDO

PRIMERO: Que el artículo 4 de la Ley 155 de 1959, modificado por el artículo 9 de la Ley 1340 de 2009 dispone que:

“Artículo 4. (Modificado por el artículo 9, Ley 1340 de 2009). Las empresas que se dediquen a la misma actividad económica o participen en la misma cadena de valor y que cumplan con las siguientes condiciones, estarán obligadas a informar a la Superintendencia de Industria y Comercio sobre las operaciones que proyecten llevar a cabo para efectos de fusionarse, consolidarse, adquirir el control o integrarse cualquiera sea la forma jurídica de la operación proyectada:

1. Cuando, en conjunto o individualmente consideradas, hayan tenido durante el año fiscal anterior a la operación proyectada ingresos operacionales superiores al monto que, en salarios mínimos legales mensuales vigentes, haya establecido la Superintendencia de Industria y Comercio o;

2. Cuando al finalizar el año fiscal anterior a la operación proyectada tuviesen, en conjunto o individualmente consideradas, activos totales superiores al monto que, en salarios mínimos legales mensuales vigentes, haya establecido la Superintendencia de Industria y Comercio.

En los eventos en que los interesados cumplan con algunas de las dos condiciones anteriores, pero en conjunto cuenten con menos del 20% del mercado relevante, se entenderá autorizada la operación. Para este último caso se deberá únicamente notificar a la Superintendencia de Industria y Comercio de esta operación.

(...)”.

SEGUNDO: Que de conformidad con lo establecido en el artículo 4 de la Ley 155 de 1959, modificado por el artículo 9 de la Ley 1340 de 2009, mediante comunicación radicada con el No. 19-18061-00 del 25 de enero de 2019¹, **VEOLIA HOLDING COLOMBIA S.A.** (en adelante, **VEOLIA**), **REDIBA S.A. E.S.P.** (en adelante, **REDIBA**), **ENTORNO VERDE S.A.S. E.S.P.** (en adelante, **ENTORNO VERDE**), **ECONATURAL S.A. E.S.P.** (en adelante, **ECONATURAL**) y **CARA LIMPIA S.A. E.S.P.** (en adelante, **CARA LIMPIA**) informaron a esta Entidad la intención de realizar una operación de integración con efectos en Colombia, consistente en la adquisición del control de **REDIBA**, **ENTORNO VERDE**, **ECONATURAL** y **CARA LIMPIA** por parte de **VEOLIA**.

TERCERO: Que en cumplimiento de lo previsto en el artículo 156 del Decreto 19 de 2012 y en el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 1340 de 2009, mediante oficio radicado con el No. 19-

¹ Folio 1 del Cuaderno Reservado de Intervinientes No. 1 del Expediente. Entiéndase que en el presente acto administrativo cuando se hace referencia al “Expediente”, el mismo corresponde al radicado con el No. 19-18061.

Por la cual se aprueba una operación de integración empresarial

Rad. No. 19-18061

VERSIÓN PÚBLICA

18061-4 del 14 de febrero de 2019², se ordenó la publicación del inicio del trámite de autorización de la operación proyectada en la página *web* de esta Superintendencia.

CUARTO: Que dentro de los treinta (30) días a que se refiere el numeral 3 del artículo 10 de la Ley 1340 de 2009, esta Superintendencia consideró procedente dar paso al estudio de fondo de la operación presentada, para lo cual, mediante comunicación radicada con el No. 19-18061-5 y del 28 de marzo de 2019³, solicitó a **VEOLIA, REDIBA, ENTORNO VERDE, ECONATURAL y CARA LIMPIA** (en adelante y de manera conjunta, **INTERVINIENTES**) allegar la información señalada en la Guía de Estudio de Fondo de Concentraciones Económicas (Anexo No. 2 de la Resolución No. 10930 de 2015). La información requerida fue aportada por las **INTERVINIENTES** mediante comunicación radicada con el No. 19-18061-6 del 11 de abril de 2019⁴.

QUINTO: Que de conformidad con lo previsto en el artículo 8 de la Ley 1340 de 2009, mediante comunicaciones radicadas con los Nos. 19-18061-7 y 19-18061-8 del 24 de abril de 2019⁵, esta Superintendencia requirió a la **SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS** (en adelante **SUPERSERVICIOS**) y a la **COMISIÓN DE REGULACIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO** (en adelante, **CRA**) respectivamente, para que, de considerarlo pertinente, emitieran concepto técnico en relación con la operación proyectada. La **CRA** dio respuesta mediante radicación con No. 19-106221-00 del 10 de mayo de 2019⁶.

SEXTO: Que en ejercicio de las facultades previstas en el numeral 63 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, esta Superintendencia formuló requerimiento de información a los competidores de las **INTERVINIENTES** en el mercado de servicio público domiciliario de aseo⁷, con el fin de obtener información relacionada con la estructura comercial del mercado en los municipios de Bucaramanga, Floridablanca y Girón. Las empresas requeridas aportaron la información en fechas que transcurrieron entre el 21 de mayo de 2019 y el 29 de mayo de 2019⁸.

SÉPTIMO: Que con el fin de complementar y ampliar la información allegada al Expediente, mediante comunicación radicada con el No. 19-18061-24 del 3 de julio de 2019⁹, esta Entidad realizó requerimiento a las **INTERVINIENTES**. Las empresas requeridas aportaron la información el 5 de julio de 2019¹⁰.

OCTAVO: Que una vez realizadas las anteriores consideraciones y dentro del término previsto en el numeral 5 del artículo 10 de la Ley 1340 de 2009, este Despacho procede a pronunciarse respecto de la operación de integración informada, en los siguientes términos:

² Folios 52 a 55 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

³ Folio 56 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

⁴ Folios 57 al 62 del Cuaderno Publico No.1 y folio 63 del Cuaderno Reservado de Intervinientes No. 1 del Expediente.

⁵ Folios 64 y 65 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

⁶ Radicación acumulada el Radicado No. 19-18061-8. Folio 76 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

⁷ El requerimiento se formuló a las siguientes empresas: **EMPRESA DE ASEO DE BUCARAMANGA S.A. E.S.P. CIUDAD CAPITAL S.A. E.S.P., LIMPIEZA URBANA S.A. E.S.P., EMPRESA MUNICIPAL DE ASEO, ALCANTARILLADO Y ACUEDUCTO DE FLORIDABLANCA E.S.P. y RUITOQUE S.A. E.S.P.**

⁸ Folios 86, 88, 90, 102, 103, 106 a 108 y 112 a 116 del Cuaderno Público No. 1 y folios 87, 91 a 101, 104, 105, 109 a 111 y 117 CD del cuaderno Reservado Terceros No. 1 del Expediente.

⁹ Folio 121 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

¹⁰ Folios 122 al 127 del cuaderno Reservado de Terceros No. 1 del Expediente.

Por la cual se aprueba una operación de integración empresarial

Rad. No. 19-18061

VERSIÓN PÚBLICA

8.1. EMPRESAS INTERVINIENTES EN LA OPERACIÓN

8.1.1. VEOLIA HOLDING COLOMBIA S.A.

VEOLIA es una sociedad domiciliada en Bogotá, identificada con NIT 830.058.148-2, constituida conforme a las leyes de la República de Colombia mediante Escritura Pública No. 0001031 de la Notaria 47 de Bogotá el 18 de mayo de 1999, registrada con el No. 00681729 del Libro IX y matrícula No. 00943844 del 26 de mayo de 1999¹¹.

De acuerdo con el Certificado de Existencia y Representación Legal, **VEOLIA** tiene como objeto principal el ejercicio de todas las actividades relacionadas con el medio ambiente, entre otras las relativas a: agua, saneamiento, energía, minería, industria, transporte, limpieza, manejo y aprovechamiento de desechos y saneamiento en general. Sus actividades se encuentran clasificadas con los códigos CIU 7110: actividades de arquitectura, ingeniería y otras actividades conexas de consultoría técnica; y 9606: otras actividades de servicios personales N.C.P.

VEOLIA cuenta en Colombia con varias empresas subordinadas, prestadoras de servicios públicos que desarrollan actividades en el mercado de los servicios públicos de agua y aseo. De acuerdo con la información aportada, el mercado afectado con la presente operación de integración corresponde al de servicios de aseo, en el que **VEOLIA** participa a través de **VEOLIA ASEO BUCARAMANGA S.A. E.S.P.** (en adelante, **VEOLIA BUCARAMANGA**).

En cuanto a la composición accionaria de **VEOLIA**, se observa como principal accionista a [REDACTED] con el [REDACTED]% de las acciones, el porcentaje restante se distribuye en cuatro (4) accionistas como se observa en la siguiente tabla:

Tabla No. 1
Composición accionaria de VEOLIA

ACCIONISTAS	# ACCIONES	% PARTICIPACIÓN
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
TOTAL	[REDACTED]	100%

Fuente: Folio 10 del Cuaderno Reservado Intervinientes No. 1 del Expediente.

Las principales cuentas financieras de **VEOLIA**, a diciembre 31 de 2018, se presentan en la siguiente tabla:

Tabla No. 2
Cuentas financieras de VEOLIA a 31 diciembre 2018

CUENTA	VALOR (\$COP)
Activos	[REDACTED]
Ingresos operacionales	[REDACTED]

Fuente: Folio 51 CD del Cuaderno Reservado Intervinientes No. 1 del Expediente.

8.1.2. VEOLIA ASEO BUCARAMANGA S.A. E.S.P.

VEOLIA BUCARAMANGA, identificada con NIT 900.293.868-7 domiciliada en Girón (Santander), constituida mediante Escritura Pública No. 1239 en la Notaria 73 de Bogotá, el 28 de mayo de 2009 e inscrita el 10 de junio del mismo año con el No. 80976 del Libro IX del Registro Mercantil¹².

¹¹ Folio 30 CD del Cuaderno Reservado Intervinientes No. 1 del Expediente No. 19-18061.

¹² Ibídem.

Por la cual se aprueba una operación de integración empresarial

Rad. No. 19-18061

VERSIÓN PÚBLICA

Tiene como objeto social principal la prestación de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, conforme a lo establecido en las Leyes 142 y 143 de 1994. De acuerdo con el Certificado de Existencia y Representación Legal, la actividad principal de **VEOLIA BUCARAMANGA** se identifica con el código CIU 3811: recolección de desechos no peligrosos.

En cuanto a la composición accionaria de **VEOLIA BUCARAMANGA**, se observa como principal accionista a [REDACTED] con el [REDACTED]% de las acciones, el porcentaje restante se distribuye entre cinco (5) accionistas como se observa en la siguiente tabla:

Tabla No. 3
Composición accionaria de VEOLIA BUCARAMANGA

ACCIONISTAS	# ACCIONES	% PARTICIPACIÓN
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
TOTAL		100%

Fuente: Folio 11 del Cuaderno Reservado Intervinientes No. 1 del Expediente.

Las principales cuentas financieras de **VEOLIA BUCARAMANGA**, a diciembre 31 de 2018, se presentan en la siguiente tabla:

Tabla No. 4
Cuentas financieras de VEOLIA BUCARAMANGA a 31 diciembre 2018

CUENTA	VALOR (\$COP)
Activos	[REDACTED]
Ingresos operacionales	[REDACTED]

Fuente: Folio 51 CD del Cuaderno Reservado Intervinientes No. 1 del Expediente.

8.1.3. REDIBA S.A. E.S.P.

REDIBA identificada con NIT 804.009.019-7, domiciliada en Barrancabermeja (Santander), constituida con Escritura Pública No. 53 del 19 de enero de 2000 en la Notaria 9 de Bucaramanga, y registrada en la Cámara de Comercio de Barrancabermeja con el No. 20948 del Libro IX del Registro Mercantil¹³.

REDIBA tiene como objeto social la prestación de servicios de aseo que comprenden la recolección, transporte, y disposición final de residuos sólidos domiciliarios y de residuos sólidos especiales, actividades enmarcadas dentro del código CIU 3811: recolección de desechos no peligrosos.

Como se observa en la siguiente tabla, cuenta con cuatro (4) socios principales, cada uno con una participación accionaria de [REDACTED]%, para un total [REDACTED]%. El porcentaje restante ([REDACTED]%) pertenece a un solo socio.

Tabla No. 5
Composición accionaria de REDIBA

ACCIONISTAS	% PARTICIPACIÓN
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
TOTAL	100 %

Fuente: Folio 8 del Cuaderno Reservado Intervinientes No. 1 del Expediente.

¹³ Ibídem.

Por la cual se aprueba una operación de integración empresarial

Rad. No. 19-18061

VERSIÓN PÚBLICA

A continuación, se presentan las principales cuentas financieras de **REDIBA** a diciembre 31 de 2018:

Tabla No. 6
Cuentas financieras de REDIBA a 31 diciembre 2018

CUENTA	VALOR (\$COP)
Activos	██████████
Ingresos operacionales	██████████

Fuente: Folio 51 CD del Cuaderno Reservado Intervinientes No. 1 del Expediente.

8.1.4. ENTORNO VERDE S.A.S. E.S.P.

ENTORNO VERDE, identificada con el NIT 804.008.000-3, domiciliada en Bucaramanga (Santander), constituida mediante Escritura Pública No. 883 en la Notaria 10 del circuito de Bucaramanga el 15 de julio de 1999 e inscrita el 23 de agosto del mismo año con el No. 41262 del Libro IX del Registro Mercantil¹⁴.

Tiene como objeto social la prestación de servicios de aseo que comprenden la recolección, transporte, y disposición final de residuos sólidos domiciliarios y de residuos sólidos especiales, dichas actividades se encuentran enmarcadas dentro del código CIU 3811: recolección de desechos no peligrosos y 3821: tratamiento y disposición de desechos no peligrosos.

En cuanto a la composición accionaria de **ENTORNO VERDE**, se observa que cuenta con dos (2) socios principales, cada uno con el █% para un total █%. El porcentaje restante (█%) está en manos de un socio como se observa en la siguiente tabla:

Tabla No. 7
Composición accionaria de ENTORNO VERDE

ACCIONISTAS	% PARTICIPACIÓN
██████████	██████
██████████	██████
TOTAL	100%

Fuente: Folio 9 del Cuaderno Reservado Intervinientes No. 1 del Expediente.

Las principales cuentas financieras de **ENTORNO VERDE**, a diciembre 31 de 2018, se presentan en la siguiente tabla:

Tabla No. 8
Cuentas financieras de ENTORNO VERDE a 31 diciembre 2018

CUENTA	VALOR (\$COP)
Activos	██████████
Ingresos operacionales	██████

Fuente: Folio 51 CD del Cuaderno Reservado Intervinientes No. 1 del Expediente.

8.1.5. ECONATURAL S.A. E.S.P.

ECONATURAL, identificada con el NIT 900.345.433-1, domiciliada en Girón (Santander), constituida mediante documento privado de accionistas del 4 de enero de 2010 e inscrita en la Cámara de Comercio de Bucaramanga con el No. 84923 del Libro IX del Registro Mercantil¹⁵.

Tiene como objeto social la prestación de servicios de aseo que comprenden la recolección, transporte, y disposición final de residuos sólidos domiciliarios y de residuos sólidos especiales,

¹⁴ Ibídem.

¹⁵ Ibídem.

Por la cual se aprueba una operación de integración empresarial

Rad. No. 19-18061

VERSIÓN PÚBLICA

dichas actividades se encuentran en marcadas dentro del código CIIU: 3811 recolección de desechos no peligrosos.

En cuanto a la composición accionaria de [REDACTED], se observa en la siguiente tabla que cuenta con dos (2) socios, el primero con el [REDACTED]% y el segundo con el [REDACTED]%.

Tabla No. 9
Composición accionaria de ECONATURAL

ACCIONISTAS	% PARTICIPACIÓN
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
TOTAL	100%

Fuente: Folio 9 del Cuaderno Reservado Intervinientes No. 1 del Expediente.

Las principales cuentas financieras de **ECONATURAL**, a diciembre 31 de 2018, se presentan en la siguiente tabla:

Tabla No. 10
Cuentas financieras de ECONATURAL a 31 diciembre 2018

CUENTA	VALOR (\$COP)
Activos	[REDACTED]
Ingresos operacionales	[REDACTED]

Fuente: Folio 51 CD del Cuaderno Reservado Intervinientes No. 1 del Expediente.

8.1.6. CARA LIMPIA S.A. E.S.P.

CARA LIMPIA es identificada con el NIT 804.006.300-9 domiciliada en Girón (Santander), constituida mediante Escritura Pública No. 3855 en la Notaria 7 del circuito de Bucaramanga el 11 de agosto de 1998 e inscrita el 13 de agosto del mismo año con el No. 37737 del Libro IX del Registro Mercantil¹⁶.

Tiene como objeto social la prestación de servicios de aseo que comprenden la recolección, transporte, y disposición final de residuos sólidos domiciliarios y de residuos sólidos especiales, dichas actividades se encuentran enmarcadas dentro del código CIIU 3811: recolección de desechos no peligrosos.

CARA LIMPIA cuenta con un accionista con el [REDACTED]% de las acciones, el porcentaje restante se distribuye en cuatro (4) accionistas como se observa en la siguiente tabla:

Tabla No.11
Composición accionaria de CARA LIMPIA

ACCIONISTAS	% PARTICIPACIÓN
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
TOTAL	100%

Fuente: Folio 9 del Cuaderno Reservado Intervinientes No. 1 del Expediente.

Las principales cuentas financieras de **CARA LIMPIA**, a diciembre 31 de 2018, se presentan en la siguiente tabla:

¹⁶ Ibídem.

Por la cual se aprueba una operación de integración empresarial

Rad. No. 19-18061

VERSIÓN PÚBLICA

Tabla No. 12
Cuentas financieras CARA LIMPIA a 31 diciembre 2018

CUENTA	VALOR (\$COP)
Activos	
Ingresos operacionales	

Fuente: Folio 51 CD del Cuaderno Reservado Intervinientes No. 1 del Expediente.

De acuerdo con la información aportada, la transacción también prevé que **VEOLIA** adquiera algunos activos de **AMEP LTDA.**¹⁷, **COMPACTAR S.A.S.**¹⁸ y **CONSTRUVICOL S.A.**¹⁹. Sobre el particular, las **INTERVINIENTES** afirmaron que la adquisición de estas empresas no afecta la operación propuesta, toda vez que sus actividades no tienen relación directa con los servicios públicos de aseo²⁰. En tal sentido no serán objeto de análisis en el presente acto administrativo.

8.2. DESCRIPCIÓN DE LA OPERACIÓN PROYECTADA

Según la información suministrada por las **INTERVINIENTES**, la operación proyectada consiste en:

“(...) la adquisición por parte de Veolia Holding Colombia S.A. de la totalidad de las acciones de Rediba S.A. E.S.P., Entorno Verde S.A.S. E.S.P y Econatural S.A E.S.P.”

Además, en virtud del acuerdo de marras, Veolia Holding Colombia S.A también adquirirá los activos de Cara Limpia S.A. E.S.P. necesario para operar en el mercado de la recolección y transporte de residuos sólidos ordinarios en el municipio de Piedecuesta, Santander. (...)”²¹.

8.3. SUPUESTOS DE INFORMACIÓN EN EL CASO CONCRETO

El artículo 4 de la Ley 155 de 1959, modificado por el artículo 9 de la Ley 1340 de 2009 establece que las empresas intervinientes en una integración empresarial estarán obligadas a informar a esta Superintendencia sobre las operaciones que proyecten llevar a cabo para efectos de fusionarse, consolidarse, adquirir el control o integrarse, cualquiera sea la forma jurídica de la operación proyectada, siempre que se cumplan los siguientes supuestos:

- (i) *Supuesto subjetivo*: cuando las empresas intervinientes se dediquen a la misma actividad económica o participen en la misma cadena de valor.
- (ii) *Supuesto objetivo*: cuando en conjunto o individualmente consideradas, las empresas intervinientes superen el monto establecido por esta Superintendencia para ingresos operacionales o para activos totales.

8.3.1. Supuesto subjetivo

En el caso particular, las **INTERVINIENTES** informaron que participan de manera coincidente en los mercados de: **(i)** recolección y transporte de residuos sólidos ordinarios; y **(ii)** disposición final

¹⁷ Empresa con Nit. 804.000.752-7, dedicada principalmente al mantenimiento y reparación especializado de maquinaria y equipo.

¹⁸ Empresa con Nit. 804.015.113-6, dedicada principalmente al mantenimiento y reparación especializado de maquinaria y equipo.

¹⁹ Empresa con Nit. 804.000.752-7, dedicada principalmente a la construcción de otras obras de ingeniería civil y preparación de terrenos.

²⁰ Folio 11 del Cuaderno Reservado No. 1 del Expediente.

²¹ Folio 2 del Cuaderno Reservado No. 1 del Expediente.

Por la cual se aprueba una operación de integración empresarial

Rad. No. 19-18061

VERSIÓN PÚBLICA

de residuos sólidos²². En este sentido, se encuentra verificado el supuesto subjetivo consagrado en el artículo 4 de la Ley 155 de 1959, modificado por el artículo 9 de la Ley 1340 de 2009.

8.3.2. Supuesto objetivo

De acuerdo con lo previsto en la Resolución No. 93503 del 27 de diciembre de 2018, la Superintendencia de Industria y Comercio fijó en **SESENTA MIL SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES (60.000 SMMLV)** los ingresos operacionales y activos totales que se tendrán en cuenta para efectos de lo previsto en el artículo 4 de la Ley 155 de 1959, modificado por el artículo 9 de la Ley 1340 de 2009.

Por otra parte, el Decreto 2451 del 27 de diciembre de 2018 fijó el salario mínimo legal mensual a partir del 1 de enero de 2019 en **OCHOCIENTOS VEINTIOCHO MIL CIENTO DIECISÉIS pesos (\$828.116,00)**. Por lo anterior, el valor mínimo de activos totales o ingresos operacionales para que una operación informada durante el 2019 cumpla con el supuesto objetivo, corresponde a **CUARENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y SEIS MILLONES NOVECIENTOS SESENTA MIL PESOS (\$49.686.960.000,00)**

Los anteriores valores serán los aplicables a la presente operación, teniendo en cuenta que la solicitud de pre-evaluación se radicó ante esta Entidad el 31 de enero de 2019.

Según la información presentada en las tablas No. 2, 4, 6, 8, 10 y 12 del presente acto administrativo, las **INTERVINIENTES** contaban conjuntamente con ingresos operacionales por valor de \$ [REDACTED] y activos totales por valor de \$ [REDACTED].

En razón de lo anterior, este Despacho encuentra que tanto los activos totales como los ingresos operacionales de las **INTERVINIENTES**, conjuntamente considerados, superan el umbral establecido (\$49.686.960.000). Así, se da cumplimiento al supuesto objetivo contemplado en el artículo 4 de la Ley 155 de 1959, modificado por el artículo 9 de la Ley 1340 de 2009.

8.3.3. Configuración del deber de informar

Así las cosas, con la previa verificación de los supuestos subjetivo y objetivo, se configuran todos los requisitos para que la operación presentada deba ser informada ante esta Superintendencia de manera previa a su ejecución.

8.4. DEFINICIÓN DE MERCADO RELEVANTE

La definición del mercado relevante para el análisis de una operación de integración es primordial para identificar el escenario en el que las fuerzas competitivas tienen lugar. Además, permite calcular las cuotas de cada competidor, pues para esto es necesario contar con una aproximación del tamaño total del mercado. Por lo anterior, el mercado relevante es un marco de referencia para analizar los efectos sobre la competencia de una operación de integración²³.

La participación de mercado de las empresas intervinientes en la operación de integración, así como la de sus competidores, resultan una herramienta fundamental para detectar posibles

²² Folio 12 del Cuaderno Reservado No. 1 del Expediente.

²³ Para lograr una adecuada definición del mercado relevante, esta Superintendencia se apoyará en los lineamientos diseñados por la Red Internacional de la Competencia (ICN, por sus siglas en inglés).

Ver ICN Merger Working Group: Investigation and Analysis Subgroup, "ICN Merger Guidelines Workbook" (documento preparado para la Quinta Reunión Anual del ICN, Ciudad del Cabo, Sudáfrica, 16 de abril, 2006). Disponible al público en el siguiente enlace:

<http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc321.pdf>. Consulta 13 de julio de 2016.

Por la cual se aprueba una operación de integración empresarial

Rad. No. 19-18061

VERSIÓN PÚBLICA

efectos restrictivos de la competencia que pudieran derivarse de la misma, pues dicho indicador guarda relación con el poder de mercado que tiene cada oferente.

Al determinar el mercado relevante es necesario definir el mercado de producto y el mercado geográfico, de tal forma que puedan establecerse los efectos de una integración entre dos o más de los competidores.

En la definición del mercado de producto debe tenerse presente la sustituibilidad al nivel de la demanda, pues deben identificarse aquellos productos (si los hay) hacia los cuales los consumidores pudieran desviar su demanda en caso de un incremento en los precios o una reducción en la calidad de los productos por parte de un determinado oferente.

Si bien algunas autoridades de competencia en otras jurisdicciones tienen en cuenta la sustituibilidad de la oferta al momento de definir el mercado relevante, esta Superintendencia toma en consideración dicho concepto en caso de requerir un análisis de barreras de entrada y competencia potencial.

Con la dimensión geográfica del mercado relevante, se busca reconocer el área de influencia que tienen las empresas intervinientes en la operación de integración, pues si enfrentaran alguna barrera que impida o dificulte que sus productos lleguen a alguna zona determinada, deberá entenderse que en dicha área no son competidores activos. Es decir, el análisis de competencia debe limitarse a las zonas en las cuales las empresas intervinientes ejercen una competencia efectiva, pues sería dicha condición la que podría verse afectada con la operación.

Así las cosas, este Despacho procederá a definir el mercado relevante afectado por la operación proyectada, delimitando el mercado de producto y el mercado geográfico.

8.4.1. Mercado de producto

El punto de partida para la definición del mercado relevante de producto consiste en identificar aquellas actividades en las que participan simultáneamente las **INTERVINIENTES**, toda vez que en éstas se afectaría la competencia entre las partes como resultado de la operación. Según la información aportada, las **INTERVINIENTES** participan en el mercado de gestión de residuos.

La gestión de residuos, en palabras del artículo 14.24 de la Ley 142 de 1994, hace referencia al **servicio público de aseo**, que es definido de la siguiente manera:

“Artículo 14. Definiciones. Para interpretar y aplicar esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(...)

14.24. Servicio público de aseo. *Es el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos.*

Igualmente incluye, entre otras, las actividades complementarias de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas; de lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y aprovechamiento.

(...)”

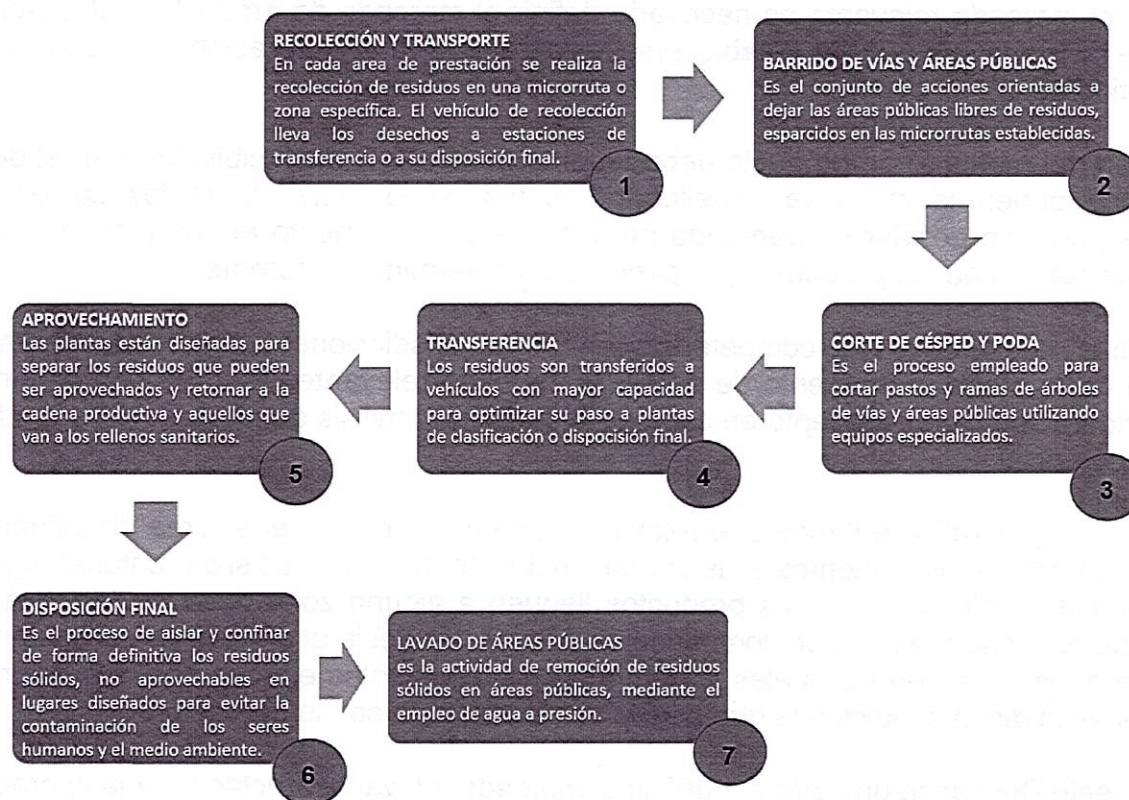
El siguiente diagrama presenta la cadena de valor del servicio público de aseo.

Por la cual se aprueba una operación de integración empresarial

Rad. No. 19-18061

VERSIÓN PÚBLICA

Diagrama No. 1
Cadena de valor del servicio público de aseo



Fuente: Elaboración GIE con base en SUI.

Por lo general, el esquema del servicio público de aseo puede ser dividido en dos componentes: **(i) la recolección y transporte de residuos**, que incluye las actividades complementarias de barrido de áreas públicas, corte de césped, transferencia y aprovechamiento de residuos, y **(ii) la disposición final de estos residuos en sitios especiales**. Esta división se debe a que, en general, el operador del servicio de recolección y transporte no coincide con el operador del lugar de disposición final de residuos²⁴.

Por otro lado, se destaca que este es un mercado altamente regulado en las diferentes actividades, debido a que, por su naturaleza, debe prestarse en las mejores condiciones de eficiencia, continuidad, calidad y cobertura²⁵.

8.4.1.1. Mercado de recolección y transporte de residuos

Con la expedición de la Constitución de 1991 se produjo un cambio en el modelo de prestación de servicios públicos en Colombia. El nuevo régimen constitucional no solo concibe los servicios públicos como inherentes a la finalidad social del Estado, sino que, adicionalmente, los piensa como una actividad económica libre que puede ser desarrollada bien sea por los particulares, por el Estado, o por ambos, en condiciones de igualdad y libre competencia²⁶.

En este escenario, la Ley 142 de 1994, estructuró la forma en la cual se deben prestar los servicios públicos en un entorno de libre competencia y no utilización abusiva de la posición de

²⁴ Superintendencia de Industria y Comercio. Informe Motivado, Radicación No. 12-165930, Pág. 39.

²⁵ Ley 142 de 1994, artículo 2.

²⁶ Resolución SIC No. 25036 de 2014, mediante la cual se impusieron sanciones a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS (UAESP)**, la **EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ E.S.P.** **ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ E.S.P. (EAB)** y **AGUAS DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. (AGUAS DE BOGOTÁ)** por contravenir la prohibición general del artículo 1 de la Ley 155 de 1959. Pág. 27.

Por la cual se aprueba una operación de integración empresarial

Rad. No. 19-18061

VERSIÓN PÚBLICA

dominio. Este sentido, la Ley deja claro que, en el caso particular del servicio público de aseo, la prestación del mismo se puede hacer mediante dos modelos: (i) las áreas de servicio exclusivo; y (ii) las áreas de libre competencia.

- **Áreas de Servicio Exclusivo**²⁷

En este esquema, el Alcalde Municipal o Distrital secciona o divide el territorio que administra, con el propósito de que la cobertura de los servicios públicos se pueda extender a las personas de menores ingresos.

Con el territorio dividido, se realiza una invitación pública a los prestadores del servicio a participar en la licitación mediante la cual se otorgarán las áreas de servicio exclusivo durante un tiempo determinado. En este proceso, la **CRA**, preliminarmente, debe verificar que se hayan incluido las cláusulas concernientes a las condiciones a las que deben someterse los participantes dentro de los contratos de concesión del servicio de aseo, para asegurar la viabilidad financiera de la extensión de la cobertura a las personas de menores ingresos. En todo caso, la **CRA** emitirá la decisión correspondiente a través de resolución.

Los contratos que se suscriban deberán precisar el espacio geográfico en el cual se prestará el servicio, los niveles de calidad que debe asegurar el contratista y las obligaciones del mismo respecto del servicio. También podrán pactarse nuevos aportes públicos para extender el servicio. Es de resaltar que, al determinarse las áreas de servicio exclusivo, ninguna otra empresa de servicios públicos puede ofrecer los mismos servicios en la misma área durante el tiempo determinado.

De acuerdo con lo anterior, esta Superintendencia encuentra que en este esquema la competencia se da por el mercado, es decir por la adjudicación de una zona geográfica específica en la que el ganador será el único que preste el servicio²⁸.

- **Áreas de libre competencia**²⁹

Es área de libre competencia todo el Territorio Nacional a excepción de donde existan Áreas declaradas de Servicio Exclusivo. En este modelo más de una empresa puede prestar servicios públicos en el municipio o distrito, y a su vez el usuario tiene el derecho de escoger libremente a su prestador. El suministro de este servicio debe darse con la calidad y oportunidad correspondiente al régimen de servicios públicos domiciliarios. Particularmente, este esquema busca que los agentes compitan en el mercado, es decir, por los clientes que se encuentran dentro de la red de atención.

En la zona metropolitana de Bucaramanga³⁰ (compuesta por Bucaramanga como ciudad núcleo, Floridablanca, Girón y Piedecuesta) el modelo utilizado es el de libre competencia. Al respecto, la **EMPRESA DE ASEO DE BUCARAMANGA S.A. E.S.P** (en adelante, **EMAB**), señaló:

*“R/ LA EMPRESA DE ASEO DE BUCARAMANGA S.A. E.S.P; presta el servicio de aseo en el Municipio de Bucaramanga en libre competencia, regulado bajo la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – **CRA**–; Opera bajo la Resolución 720 de 2015 donde*

²⁷ Tomado de SUPERSERVICIOS :

https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/Publicaciones/Publicaciones/2019/Ene/1_cartilla_de_des_vinculaciones_2018.pdf. Consulta realizada el 07 de junio de 2019.

²⁸ Op. Cit. Resolución SIC No. 25036 de 2014. Pág. 35.

²⁹ Op. Cit. SUPERSERVICIOS

³⁰ Disponible en <https://www.amb.gov.co/nuestra-area/>. Consulta realizada el 07 de junio de 2019.

Por la cual se aprueba una operación de integración empresarial

Rad. No. 19-18061

VERSIÓN PÚBLICA

expresa la metodología para el cobro de cada componente que se presta y la cual regula el máximo cobro para aplacarle (sic) a los usuario (sic) y a su vez la aplicación del Decreto 2981 de 2013 en cuanto a los parámetros de prestación del servicio³¹ (Subrayado fuera de texto).

8.4.1.2. Mercado de disposición final de residuos sólidos

En cuanto al **mercado de disposición final de residuos sólidos**, las **INTERVINIENTES**, sostuvieron que existe un potencial solapamiento debido a que **ENTORNO VERDE** actualmente cuenta con licencia para operar un relleno sanitario en la vereda de **CHOCOA**, municipio de Girón. Sin embargo, éste no ha sido construido, ni ha entrado en operación³². Al respecto, la **CRA**, en respuesta radicada con el No. 19-106221-00 del 10 de mayo de 2019 a la solicitud de concepto técnico realizada por esta Entidad, manifiesta que actualmente **ENTORNO VERDE** "(...) no se encuentra en operación"³³. Además, destaca que "esta no cuenta con registro en el **SUI de tarifas aplicadas a sus suscriptores**"³⁴, razón por la que se entiende que **ENTORNO VERDE** no se encuentra funcionando actualmente.

Por otra parte, las **INTERVINIENTES** informaron que **VEOLIA** se encuentra tramitando una licencia para operar un relleno sanitario en la vereda las Peñas, también en el municipio de Girón³⁵, que al igual que el relleno sanitario de **CHOCOA** no ha entrado en funcionamiento. Dichos rellenos podrían eventualmente, atender a los municipios del área metropolitana de Bucaramanga.

No obstante, para efectos del presente análisis, el mercado de disposición final de residuos sólidos no será objeto de discusión, toda vez que las **INTERVINIENTES** concretamente no ejercen en la actualidad esta actividad. Por otro lado, al margen del tema de competencia, este mercado goza de una amplia regulación relacionada con las tarifas y el acceso a estas instalaciones que protege de posibles problemas de competencia en el caso de que las mismas entren en funcionamiento.

Sobre la entrada en funcionamiento de los centros de disposición final de residuos, vale la pena destacar que ésta depende exclusivamente de los entes territoriales, como lo anuncia el artículo de 2.3.2.3.3 del Decreto 1784 de 2017.

*"Artículo 2.3.2.3.3. De la responsabilidad de las Entidades Territoriales. Es responsabilidad de los entes territoriales asegurar la prestación de la actividad de disposición final de residuos sólidos, ya sea en su propio territorio o en otra jurisdicción, siempre y cuando participe en la estructuración e implementación de la solución de carácter regional."*³⁶.

En este orden de ideas, que las **INTERVINIENTES** se encuentren tramitando o tengan las licencias necesarias para operar rellenos sanitarios, no implica que la presente operación derive en este momento en una integración horizontal o vertical, pues la entrada en operación de los

³¹ Folio 108 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

³² Folio 24 del Cuaderno Reservado No. 1 del Expediente.

³³ Folio 76 del Cuaderno Publico No. 1 del Expediente.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Decreto No. 1784 del 02 de noviembre de 2017 "Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1077 de 2015 en lo relativo con las actividades complementarias de tratamiento. y disposición final de residuos, sólidos en el servicio público de aseo". Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201784%20DEL%2002%20DE%20NOVIEMBRE%202017.pdf>.

Por la cual se aprueba una operación de integración empresarial

Rad. No. 19-18061

VERSIÓN PÚBLICA

mismos depende del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) formulados por los municipios y no de las **INTERVINIENTES**.

8.4.1.3. Conclusión del mercado de producto

Por lo expuesto anteriormente, este Despacho concluye que, para efectos del análisis de la operación informada, el mercado de producto está conformado por la recolección y transporte de residuos sólidos ordinarios.

8.4.2. Mercado Geográfico

La práctica generalizada para la definición de los mercados geográficos relevantes parte de identificar cada una de las zonas en las cuales las empresas intervinientes participan en el mercado y donde las condiciones de competencia son similares.

En relación con el servicio de aseo en su componente de recolección, transporte y disposición final, en la Resolución No. 15298 de 2018 esta Entidad, en caso similar, concluyó que el mercado geográfico se define en cada entidad territorial debido a que *"es obligación que los municipios y distritos realicen un Plan para la Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) con base en el marco de la Política para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos definida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial."*³⁷.

Es importante resaltar que **ENTORNO VERDE**, a pesar de contar con un amplio objeto social, no ejerce la actividad de recolección y transporte de residuos sólidos, dicha empresa tiene a cargo el desarrollo del proyecto de relleno sanitario en la vereda **CHOCOA** en el municipio de Girón.

De acuerdo con la información aportada, en el **mercado de recolección y transporte de residuos** las **INTERVINIENTES** coinciden en los municipios de Bucaramanga, Floridablanca y Girón, en el departamento de Santander, como se observa en la siguiente tabla.

Tabla No. 13
Ciudades coincidentes entre las INTERVINIENTES

MUNICIPIO	VEOLIA	REDIBA	ECONATURAL	CARA LIMPIA
BUCARAMANGA	X	X		
FLORIDABLANCA	X	X		
GIRÓN	X		X	X
PIEDRECUESTA				X

Fuente: Elaboración GIE con base en información obrante folio 19 y 20 del Cuaderno Reservado No. 1 del Expediente

En este punto, es importante indicar que **CARA LIMPIA** en la actualidad presta el servicio de recolección y transporte de residuos sólidos ordinarios en el municipio de Girón. Sin embargo, el contrato en cuestión se encuentra en su año de reversión, razón por la cual el mismo no es objeto de la transacción³⁸.

8.4.3. Conclusión del mercado relevante

De conformidad con lo expuesto en los numerales anteriores, los mercados relevantes para los cuales se analizarán los posibles efectos de la operación de integración corresponden a la recolección y transporte de residuos sólidos ordinarios en los municipios de Bucaramanga, Floridablanca y Girón en el departamento de Santander.

³⁷ Resolución SIC No. 15298 de 2018, Pág. 21.

³⁸ Tomado de folio 2 del Cuaderno Reservado Intervinientes No. 1 del Expediente.

Por la cual se aprueba una operación de integración empresarial

Rad. No. 19-18061

VERSIÓN PÚBLICA

8.5. ANÁLISIS DEL MERCADO RELEVANTE

En esta sección se evaluará la estructura de los mercados definidos en el numeral anterior del presente acto administrativo.

8.5.1. Mercado de recolección y transporte de residuos sólidos en Bucaramanga, Floridablanca y Girón

En las siguientes tablas se presentan las participaciones, antes y después de la operación, de las **INTERVINIENTES** y sus competidores en cada uno de los municipios donde prestan el servicio de recolección y transporte de residuos de forma coincidente, con base en información sobre el número de usuarios reportada al Sistema Único de Información de Servicios Públicos Domiciliarios (SUI) 2017, obrante en el documento de pre-evaluación.

Como se observa en la tabla a continuación, en el caso de Bucaramanga, **EMAB** es líder del mercado con una participación del **█**%. Como resultado de la integración, **VEOLIA** aumentaría su participación en **█** puntos porcentuales, obteniendo tan solo el **█**% del mercado, razón por la cual no se esperarían cambios significativos en las condiciones de competencia.

Tabla No. 14
Participaciones de mercado antes y después de la operación mercado de recolección y transporte de residuos sólidos en Bucaramanga

EMPRESAS	ANTES DE LA OPERACIÓN	DESPUÉS DE LA OPERACIÓN
EMAB	█	█
VEOLIA	█	█
REDIBA	█	█
LIMPIEZA URBANA S.A. E.S.P.	█	█
TOTAL	100,0%	100%

Fuente: Elaboración **GIE** con base en información obrante en el folio 16 del Cuaderno Reservado No. 1 del Expediente.

Por su parte, en el municipio de Floridablanca, compiten cuatro (4) agentes de mercado, **REDIBA**, **VEOLIA**, **EMPRESA MUNICIPAL DE ASEO, ALCANTARILLADO Y ACUEDUCTO DE FLORIDABLANCA E.S.P.** (en adelante, **EMAF**), y **LIMPIEZA URBANA S.A. E.S.P.** (en adelante, **LIMPIEZA URBANA**). En dicho municipio se encuentra en primer lugar **REDIBA** con el **█**%, seguida **EMAF** con el **█**%, **LIMPIEZA URBANA** con el **█**%, y, por último, **VEOLIA** con el **█**%. Como resultado de la integración, **VEOLIA** se convertiría en el principal agente con el **█**% del mercado.

Tabla No. 15
Participaciones de mercado antes y después de la operación mercado de recolección y transporte de residuos sólidos en Floridablanca

EMPRESAS	ANTES DE LA OPERACIÓN	DESPUÉS DE LA OPERACIÓN
REDIBA	█	█
VEOLIA	█	█
EMAF	█	█
LIMPIEZA URBANA S.A.E.S.P.	█	█
TOTAL	100%	100%

Fuente: Elaboración **GIE** con base en información obrante en el folio 16 del Cuaderno Reservado No. 1 del Expediente.

En el municipio de Girón la integración propuesta le permitiría a **VEOLIA** alcanzar el **█**% del mercado, reforzando sustancialmente su posición de líder, al eliminar a **ECONATURAL**.

Por la cual se aprueba una operación de integración empresarial

Rad. No. 19-18061

VERSIÓN PÚBLICA

Tabla No. 16
Participaciones de mercado antes y después de la operación mercado de recolección y transporte de residuos sólidos en Girón

EMPRESAS	ANTES DE LA OPERACIÓN	DESPUÉS DE LA OPERACIÓN
VEOLIA	██████	██████
ECONATURAL	██████	██████
CARA LIMPIA*	██████	██████
METROLIMPIA	██████	██████
LIMPIEZA URBANA S.A. E.S.P.	██████	██████
TOTAL	100%	100%

***CARA LIMPIA** no hace parte de la transacción toda vez que su contrato de encuentra en su año de reversión
Fuente: Elaboración **GIE** con base en información obrante en el folio 16 del Cuaderno Reservado No. 1 del Expediente.

Adicional a los cálculos presentados anteriormente, **LIMPIEZA URBANA** mediante radicación No. 19-18061-18 del 22 de mayo allegó cálculos de participación para el año 2018 utilizando como variable el número de usuarios de cada una de las empresas en los mercados geográficos definidos. Dicha información se presenta en la siguiente tabla.

Tabla No. 17
Participaciones de mercado antes y después de la operación mercado de recolección y transporte de residuos sólidos en Bucaramanga, Floridablanca y Girón según el número de usuarios para el año 2018

EMPRESA	# USUARIOS			% PARTICIPACIÓN		
	BUCARAMANGA	FLORIDABLANCA	GIRÓN	BUCARAMANGA	FLORIDABLANCA	GIRÓN
VEOLIA	██████	██████	██████	██████	██████	██████
ECONATURAL	██████	██████	██████	██████	██████	██████
CARA LIMPIA	██████	██████	██████	██████	██████	██████
REDIBA	██████	██████	██████	██████	██████	██████
LIMPIEZA URBANA	██████	██████	██████	██████	██████	██████
EMAF	██████	██████	██████	██████	██████	██████
RUITOQUE	██████	██████	██████	██████	██████	██████
EMAB	██████	██████	██████	██████	██████	██████
TOTAL	██████	██████	██████	██████	██████	██████
TOTAL EMPRESAS POST. INTEGRACIÓN	██████	██████	██████	██████	██████	██████

Fuente: Elaboración **GIE** con base en información obrante en el folio 91 del Cuaderno Reservado No. 1 Terceros del Expediente.

Los cálculos aportados tanto por las **INTERVINIENTES** como **LIMPIEZA URBANA** evidencian que, con la integración propuesta, **VEOLIA** se convertiría en el principal prestador del servicio de recolección y transporte de residuos, en los municipios de Floridablanca y Girón.

Teniendo en cuenta lo anterior, el siguiente análisis se concentrará en los mercados relevantes de Floridablanca y Girón, en donde, como ya se indicó, **VEOLIA** se convertiría en el principal prestador del servicio de recolección y transporte de residuos.

8.5.2. Análisis de efectos en el mercado recolección y transporte de residuos en los municipios de Floridablanca y Girón

Sobre el análisis de los posibles efectos en la presente integración, las **INTERVINIENTES** sostuvieron que, en el servicio de recolección y transporte de residuos sólidos ordinarios, la consolidación de una posición de dominio, redundaría en eficiencia económica y mejoras futuras en la prestación de los servicios.

Además, resaltan la existencia de una relación entre los costos reportados en el **SUI** y el cálculo del precio techo calculado con base en la Resolución **CRA** No. 720 de 2015, en razón a que "a medida que se reducen los costos reportados, el precio techo regulado también se ajusta a la baja"³⁹.

³⁹ Folio 124 del Cuaderno Reservado de Intervinientes No. 1 del Expediente.

Por la cual se aprueba una operación de integración empresarial

Rad. No. 19-18061

VERSIÓN PÚBLICA

En este sentido, las **INTERVINIENTES**, mediante comunicación radicada con el No. 19-18061-25 del 5 de julio de 2019, indicaron los ahorros que esperan generar con el perfeccionamiento de la operación proyectada, teniendo en cuenta la experiencia de la integración de **VEOLIA** y **ASEO URBANO S.A. E.S.P** (en adelante, **GRUPO SALA**), autorizada por esta Entidad en 2018.

A continuación, se presentarán los ahorros indicados por las **INTERVINIENTES**:

(i) **Ahorros administrativos**: con el perfeccionamiento de la integración, las **INTERVINIENTES** esperan que toda la operación de **VEOLIA** sea gestionada desde un solo centro para toda el área metropolitana, pasando de tener varias bases de operaciones a solo una. Según las **INTERVINIENTES**, esta situación generará efectos positivos sobre los costos de la operación, logrando unos ahorros entre el ■% y ■% en rubros como arrendamientos de locales y puntos de atención, pólizas y seguros y, comunicaciones⁴⁰. Así, teniendo en cuenta que, de acuerdo con la Resolución **CRA** No. 720 de 2015, estos costos son utilizados para el cálculo de factores de productividad de las empresas prestadoras del servicio público de aseo, se esperaría que la reducción mencionada se reflejara en una mejor tarifa final a los usuarios⁴¹.

De otra parte, las **INTERVINIENTES** resaltaron que luego de la autorización de la integración de **VEOLIA** y **GRUPO SALA** en 2018, se presentó como efecto positivo una mejora en el servicio de atención al usuario, pues **VEOLIA** incorporó a los clientes de **GRUPO SALA** a su *Call Center* instaurado a nivel nacional, a través del cual se recogen peticiones, quejas e inquietudes de los usuarios las 24 horas del día, los 7 días de la semana. Así mismo, respecto de las mejoras en el servicio de atención al usuario, las **INTERVINIENTES** señalaron que esperan que en el segundo semestre de 2019, se implemente la página web consolidada para las empresas integradas, con el fin de mejorar la interacción y comunicación de los usuarios con las empresas⁴².

(ii) **Ahorros operacionales**: con el cierre de la operación, las **INTERVINIENTES** esperan lograr economías de escala en los municipios afectados, de tal forma que la prestación del servicio de recolección y transporte de residuos sólidos ordinarios sea más eficiente. Lo anterior, debido a que en las zonas donde se realizan operaciones separadas con dos empresas (dos camiones) se podría realizar con una sola (1 camión), de tal manera que esto induzca mejoras en la prestación del servicio con altos rendimientos y menores costos⁴³. Así, con la racionalización de las rutas de recogida de basuras “

”⁴⁴.

De igual forma, las **INTERVINIENTES** consideran posible desplegar contenedores de basura, en los casos en los que, como resultado de la operación, “

”⁴⁵, con lo cual se puedan “

La anterior situación también se podría reflejar en mejoras en el servicio de barrido urbano, toda vez que la elevación de la concentración de la zona a cubrir por **VEOLIA**, luego del

⁴⁰ Ibídem.

⁴¹ Ibídem.

⁴² Ibídem.

⁴³ Folio 61 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

⁴⁴ Folio 125 del Cuaderno Reservado de Intervinientes No. 1 del Expediente.

⁴⁵ Ibídem.

⁴⁶ Ibídem.

Por la cual se aprueba una operación de integración empresarial

Rad. No. 19-18061

VERSIÓN PÚBLICA

perfeccionamiento de la operación, podría ocasionar un aumento de los kilómetros de barrido mecánico, lo que generará mejoras en costos y tiempos de la operación⁴⁷.

Adicionalmente, **VEOLIA** pretende “
”⁴⁸. Esquema que se puede convertir en una fuente de eficiencias, reflejada en los costos de la operación.

Así las cosas, las **INTERVINIENTES** han destacado las sinergias que se presentarían con el perfeccionamiento de la integración, resaltando que a pesar de que con la operación **VEOLIA** asume una importante participación en los mercados de **Floridablanca** y **Girón** las eficiencias resultantes son mayores.

En este punto, vale además recordar que en el marco de la operación de integración entre **GRUPO SALA** y **VEOLIA**, estas empresas argumentaron que el “mercado de recolección y transporte de residuos se caracteriza por la existencia de economías de escala y de economías de densidad. Dado que un mayor nivel de concentración de población permite recolectar una mayor cantidad de residuos en una misma ruta, un único operador resultaría más eficiente”⁴⁹. (Subrayado fuera de texto).

Finalmente, esta Entidad considera importante recordar que, en el concepto técnico emitido por la **SUPERSERVICIOS**, en el marco de la integración señalada, se recalcó que, en el mercado relevante analizado, los parámetros de vigilancia e inspección de las empresas que prestan el servicio público de aseo se encuentran estandarizados, al tiempo que sostuvo que el régimen tarifario se basa en metodologías tarifarias propuestas por la **CRA**.

Particularmente, sobre la presente operación, la **CRA**, en su concepto técnico, resaltó que **REDIBA**, **ECONATURAL** y **CARA LIMPIA**, presentes en el mercado de **Floridablanca** y **Girón** están sujetas al régimen tarifario expuesto en la Resolución **CRA** No. 720 de 2015⁵⁰, donde el artículo 10 expresa lo siguiente:

“ARTÍCULO 10. Cálculo del precio máximo por APS⁵¹. Se deberá calcular el precio máximo por APS, el cual está conformado por un costo fijo por suscriptor y un costo variable por tonelada de residuos no aprovechables y la remuneración por tonelada de residuos aprovechados.” (Subrayado fuera de texto)

Por otro lado, las **INTERVINIENTES** recalcaron que en la prestación del servicio de aseo otra de las variables relevantes es la calidad del servicio. En este sentido, la reglamentación vigente establece que la prestación del servicio público de aseo debe realizarse, entre otros aspectos, con calidad, razón por la que los prestadores del mismo deben buscar un equilibrio entre los costos y la calidad del servicio para competir en el mercado⁵².

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Resolución SIC No. 15298 de 2018, Pág. 23.

⁵⁰ “Por la cual se establece el régimen de regulación tarifaria al que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan en municipios de más de 5.000 suscriptores en áreas urbanas, la metodología que deben utilizar para el cálculo de las tarifas del servicio público de aseo y se dictan otras disposiciones”

⁵¹ ÁREAS DE PRESTACIÓN DE SERVICIO (APS).

⁵² Folio 126 del Cuaderno Reservado Intervinientes No. 1 del Expediente.

A_u

Por la cual se aprueba una operación de integración empresarial

Rad. No. 19-18061

VERSIÓN PÚBLICA

Al respecto, el Decreto 2981 de 2013, que reglamenta la prestación del servicio público de aseo, establece en los artículos 3° y 4°, lo siguiente:

“Artículo 3°. Principios básicos para la prestación del servicio de aseo. En la prestación del servicio público de aseo, y en el marco de la Gestión Integral de Residuos Sólidos, se observarán los siguientes principios: prestación eficiente a toda la población con continuidad, calidad y cobertura; obtener economías de escala comprobables; garantizar la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de la prestación; desarrollar una cultura de la no basura; fomentar el aprovechamiento; minimizar y mitigar el impacto en la salud y en el ambiente que se pueda causar por la generación de los residuos sólidos.

Artículo 4°. Calidad del servicio de aseo. El servicio público de aseo deberá prestarse en todas sus actividades con calidad y continuidad acorde con lo definido en el presente decreto, en la regulación vigente, en el programa de prestación del servicio y en el PGIRS con el fin de mantener limpias las áreas atendidas y lograr el aprovechamiento de residuos.

En caso que la condición de limpieza del área se deteriore por una causa ajena a la persona prestadora del servicio público de aseo, las autoridades de policía deberán imponer a los responsables las sanciones conforme a la ley.

Igualmente, deberá considerar un programa de atención de fallas, emergencias y una atención oportuna al usuario.” (Subrayado fuera de texto)

Por su parte, en el artículo 6° del citado decreto se establece que es responsabilidad de los municipios y distritos asegurar que el servicio público de aseo se preste a todos sus habitantes de manera eficiente⁵³.

De otra parte, de acuerdo con la Resolución **CRA** No. 720 de 2015, se encuentra que la regulación tarifaria a la que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan municipios de más de 5.000 suscriptores en áreas urbanas, tiene en cuenta, entre otros aspectos, indicadores de calidad en la prestación del servicio de recolección de residuos sólidos, relacionados con la frecuencia y horarios de recolección⁵⁴. Con estos indicadores se busca determinar responsabilidad en caso de falla del servicio, que derivan en un reconocimiento de descuentos a los suscriptores afectados.

Sobre la estructura tarifaria, esta Superintendencia encontró, en las respuestas allegadas por parte de las empresas de servicios consultadas, que éstas perciben las tarifas como reguladas y con parámetros precisos para su cálculo, como lo señalan a continuación:

LIMPIEZA URBANA S.A. E.S.P.

“(…)

*TARIFAS: Actualmente todas las empresas de servicio publico (sic) domiciliario de aseo que se encuentren prestando su servicio en áreas de prestación de servicio superiores a 5.000 suscriptores tienen la obligación de aplicar la resolución CRA 720 de 2015, resolución que impone el marco tarifario a todos los prestadores del servicio publico (sic) domiciliario de aseo (...)*⁵⁵.

⁵³ “Artículo 6°. Responsabilidad de la prestación del servicio público de aseo. De conformidad con la ley, es responsabilidad de los municipios y distritos asegurar que se preste a todos sus habitantes el servicio público de aseo de manera eficiente.”

⁵⁴ TITULO IV “DE LA DEFINICIÓN DE DESCUENTOS ASOCIADOS A LA CALIDAD DEL SERVICIO”

⁵⁵ Folio 90 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

Por la cual se aprueba una operación de integración empresarial

Rad. No. 19-18061

VERSIÓN PÚBLICA

RIUTOQUE S.A. E.S.P.

“(…)

SERVICIO DE ASEO: Para esta actividad la regulación que la rige para la variable de tarifas es.

- Resolución CRA 825 de 2017
- Decreto 1077 de 2015
- Decreto 596 de 2016
- PGIRS MUNICIPAL

En la misma normatividad se contempla los parámetros que deben seguir las empresas prestadoras en cuanto a la entrada o salida del mercado, y áreas de prestación de servicios públicos, considerando que es una actividad de libre competencia regulada y vigilada.”⁵⁶.

Lo anterior, le permite concluir a este Despacho que, a pesar de que la operación tenga como consecuencia la consolidación de **VEOLIA** como el principal agente del mercado en **Floridablanca** y **Girón** con el ■% y ■%, respectivamente, la regulación vigente, al incluir dentro de las variables consideradas para determinar las tarifas del servicio la calidad de prestación del mismo, limita la capacidad que obtendría la entidad integrada de afectar las condiciones de competencia, entre las que se encuentran las tarifas y la calidad del servicio.

8.5.3. De la contratación de los servicios de recolección y transporte de residuos sólidos ordinarios en los municipios de Floridablanca y Girón

Como bien se sabe, en los municipios involucrados en la presente operación, la prestación del servicio de aseo se caracteriza por la aplicación del esquema de la libre concurrencia de prestadores del servicio, principalmente con el objetivo de transferir a los usuarios los beneficios de la competencia. En este orden de ideas, dentro del mercado se debe garantizar la libre concurrencia de las empresas prestadoras de este servicio en los mercados.

Al respecto, vale la pena destacar la situación actual de la recolección y transporte de residuos sólidos ordinarios de la ciudad de Bucaramanga, y que podría representar fielmente el escenario post operación en las ciudades de **Floridablanca** y **Girón**.

Actualmente, **EMAB** cuenta con más del ■% del mercado de recolección y transporte de residuos sólidos en Bucaramanga, lo que la convierte en la empresa con mayor participación del mercado. Sin embargo, esta situación no conlleva restricciones de competencia como lo reconoce **LIMPIEZA URBANA S.A. E.S.P.** al señalar que:

*“**ENTRADA Y SALIDA DEL MERCADO:** En relación a la entrada y salida del mercado de algún prestador es claro que en el área metropolitana actualmente se cuenta con un área de libre competencia por lo que la entrada y salida de algún prestador a el mercado no es competencia de la empresa EMAB E.S.P.*

***AREAS DE PRESTACION DEL SERVICIO:** En el mismo sentido del inciso anterior la empresa debe aclarar que la empresa EMAB E.S.P. no tiene injerencia alguna en la delimitación de áreas de prestación de servicio.”⁵⁷.*

Por otra parte, esta Superintendencia formuló a los competidores de las **INTERVINIENTES** la siguiente pregunta: “¿En relación con la contratación del servicio público domiciliario de

⁵⁶ Folio 85 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

⁵⁷ Folio 90 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

Por la cual se aprueba una operación de integración empresarial

Rad. No. 19-18061

VERSIÓN PÚBLICA

aseo, indique si existen dificultades o restricciones a la hora de participar como operador en determinadas zonas? Las respuestas recibidas se relacionan a continuación:

LIMPIEZA URBANA S.A. E.S.P.

"[a]ctualmente el Área Metropolitana de Bucaramanga, son áreas de libre competencia y no existe restricción alguna para entrar a prestar el servicio público (sic) domiciliario de aseo (...)"⁵⁸.

RIUTOQUE S.A. E.S.P.

"A la hora de participar como operador en determinadas zonas no existe ninguna dificultad ni restricciones, siempre y cuando se encuentre registrado el municipio de prestación, la normatividad actual esta (sic) diseñada para atención en municipios de mas (sic) de 5000 suscriptores, lo que hace que exista una competencia regulada y vigilada."⁵⁹.

EMAB

"R/ La EMAB S.A. E.S.P. no ha tenido dificultades o restricción alguna a la hora de participar como operador en determinadas zonas ya que los usuarios son libres de hacer la elección de su operador. (...)"⁶⁰.

Con base en lo anterior, esta Superintendencia encuentra que, pese a que la operación proyectada consolidaría a **VEOLIA** como principal agente en el mercado de **recolección y transporte de residuos sólidos ordinarios** en los municipios de **Floridablanca** y **Girón**, este servicio cuenta con una estricta regulación, tanto en lo referente a la calidad de la prestación del mismo, como en la tarifa, lo que limita las posibilidades que tendría un agente con posición de dominio para afectar el mercado, impidiendo que las empresas con una alta cuota de participación cierren el mercado a actuales y potenciales competidores. Adicionalmente, resulta importante enfatizar que las características del mercado permitirían que, una vez realizada la operación, la prestación del servicio sea más eficiente.

8.6. CONCLUSIÓN

De conformidad con lo expuesto, esta Superintendencia encontró que:

- La transacción proyectada tendrá efectos horizontales en los mercados de recolección y transporte de residuos sólidos en los municipios de Bucaramanga, Floridablanca y Girón en el departamento de Santander.
- Como consecuencia de la transacción, **VEOLIA** alcanzaría participaciones estimadas de ■% en Bucaramanga, ■% en Floridablanca y ■% en Girón.
- Si bien en los municipios de Floridablanca y Girón el ente integrado alcanzaría una participación elevada, que en principio podría otorgarle la capacidad de afectar las variables de competencia, la operación proyectada podría generar eficiencias en dichos mercados, relacionadas con la disminución de costos administrativos y operacionales, y mejoras en la calidad de prestación del servicio.

⁵⁸ Folio 92 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

⁵⁹ Folio 87 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

⁶⁰ Aparte público, folio 111 del Cuaderno Reservado Terceros No. 1 del Expediente.

Por la cual se aprueba una operación de integración empresarial

Rad. No. 19-18061

VERSIÓN PÚBLICA

- La estructura regulatoria y normativa del mercado de recolección y transporte de residuos sólidos resulta ser un atenuante de los potenciales efectos anticompetitivos que se podrían derivar de la alta participación de mercado que alcanzaría **VEOLIA** en los municipios de Floridablanca y Girón.

Por lo indicado anteriormente, este Despacho concluye que la integración empresarial propuesta no genera riesgos de restricciones indebidas de la competencia en este mercado relevante.

En mérito de lo expuesto, este Despacho,

RESUELVE

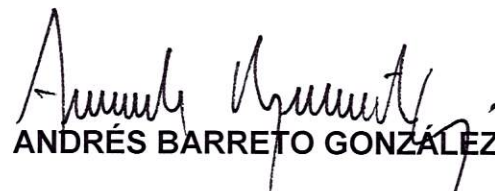
ARTÍCULO 1. NO OBJETAR ni someter a condicionamientos la operación de integración empresarial propuesta entre **VEOLIA HOLDING COLOMBIA S.A.**, y **REDIBA S.A. E.S.P.**, **ENTORNO VERDE S.A.S. E.S.P.**, **ECONATURAL S.A. E.S.P.** y **CARA LIMPIA S.A. E.S.P.**

ARTÍCULO 2. NOTIFICAR personalmente el contenido de la presente Resolución a **VEOLIA HOLDING COLOMBIA S.A.** entregándole copia de la misma en su versión reservada e informándole que en su contra procede recurso de reposición, el cual deberá presentarse dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.

NOTIFÍQUESE, Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los **22 JUL 2019**

EL SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO


ANDRÉS BARRETO GONZÁLEZ

Elaboró: J. Tolosa
Revisó: C. Liévano/JP. Herrera
Aprobó: JP. Herrera

NOTIFICAR:

VEOLIA HOLDING COLOMBIA S.A.
Apoderada
MARÍA CAROLINA PARDO CUÉLLAR
C.C. 52.000.874 de Bogotá
T.P. 78.079 del C.S. de la J.
carolina.pardo@bakermckenzie.com
Avenida 82 No. 10-62 Piso 5.
Bogotá D.C., Colombia