



MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

RESOLUCIÓN NÚMERO (. . . - 25399) DE 2010

14 MAY 2010

Radicación No. 08000915 - 08001396

Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar

EL SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA, en ejercicio de sus facultades legales, en especial de las previstas en los numerales 2 y 3 del artículo 1º, y en los numerales 3 y 5 del artículo 8º del Decreto 3523 de 2009, y,

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que el artículo 333 de la Constitución Política de Colombia establece que la libre competencia económica es un derecho de todos, e impone al Estado el deber de impedir que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitar o controlar cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

SEGUNDO: Que el artículo 3 de la Ley 1340 de 2009 estableció como propósitos de las actuaciones administrativas "*[v]elar por la observancia de las disposiciones sobre protección de la competencia; atender las reclamaciones o quejas por hechos que pudieren implicar su contravención y dar trámite a aquellas que sean significativas para alcanzar en particular los siguientes propósitos: la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica.*"

TERCERO: Que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 1º del Decreto 3523 de 2009, es función de la Superintendencia de Industria y Comercio "*[v]elar por la observancia de las disposiciones sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas en los mercados nacionales [...]*"

CUARTO: Que los numerales 3 y 5 del artículo 8º del Decreto 3523 de 2009, respectivamente, establecen como funciones del Superintendente Delegado para la Promoción de la Competencia "*[i]niciar de oficio, o por solicitud de un tercero, averiguaciones preliminares acerca de infracciones a las disposiciones sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas*", así como "*[t]ramitar la averiguación preliminar e instruir la investigación tendiente a establecer la infracción a las disposiciones sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas.*"

QUINTO: Que la Presidencia de la República trasladó a esta Superintendencia la comunicación remitida por el señor LUIS AURELIO MENDEZ GALEANO, radicada en esta entidad con el número 08-001396 el 8 de enero de 2008, mediante la cual se denuncia lo siguiente:

"En noviembre 1 de 2006 le manifesté que veía cómo la industria cementera estaba dando pasos para cambiar las reglas de juego en contra de derechos comerciales adquiridos en relación a cementos diseñados para concreteras. Lo que manifesté en esa ocasión ya es una realidad...bajaron las especificaciones!. Ahora hay que consumir más cemento, lo cual conlleva a un encarecimiento en la construcción con perjuicio del honorable pueblo y un alto beneficio para los bolcillos (sic) de las cementeras... por favor que comparen lo que se producía antes con lo que es hoy (...) y que no vengán con el cuento que cumplen con las NTC (...) aunque eso es verdad, mi punto es que el derecho comercial adquirido por más de 20 años fue

BAN

RESOLUCIÓN 25399 DE 2010 Hoja N° 2

"Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar"

Radicación No. 08000915 - 08001396

violado unilateralmente (...) regresamos a lo que había en 1984 (...) !Que desfachatez técnica y Comercial!

Creo que los señores llegaron a copar la capacidad instalada y resolvieron echarle 'Agua a la leche y venderla a precio de la leche' (...) en resumen están abusando de la época de demanda para hacer lo que les da la gana.

*Por favor mantener en reserva mi identidad ya que se afectaría mi estabilidad como consultor en el medio y podría afectar negativamente a mis clientes."*¹

SEXTO: Averiguación preliminar

Mediante memorando del 23 de octubre de 2008, el Superintendente Delegado para la Promoción de la Competencia solicitó al Jefe del Grupo de Promoción de la Competencia, apoyar el inicio de la averiguación preliminar, para determinar si las empresas que pertenecen al mercado del concreto en Colombia, incurrieron en violación de alguna norma en materia de promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas.²

Durante el transcurso de la actuación y en desarrollo de la averiguación preliminar esta Superintendencia realizó las siguientes diligencias y recaudó los siguientes documentos:

1. Memorando remitido el 9 de junio de 2008 al Jefe del Grupo de Trabajo de Control y Vigilancia de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal de la Superintendencia de Industria y Comercio³, en el cual se solicitó: "1.) Informar si el concreto tiene norma técnica, reglamento, etc. En caso afirmativo indicar su número y si es posible remitir copia de la misma 2.) Informar si durante los años 2005 a 2008 se han hecho modificaciones 3.) Informar qué organismos están acreditados para certificar sobre la calidad del producto concreto".

El Jefe del Grupo de Trabajo de Control y Vigilancia de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal dio respuesta al requerimiento el 17 de junio de 2008⁴ e informó haber dado traslado de la tercera pregunta a la División de Normas Técnicas de esta Superintendencia.

2. El 19 de junio de 2008 la Jefe de la División de Normas Técnicas remitió memorando en el cual relaciona el nombre de los organismos de certificación que para esa fecha se encontraban acreditados para certificar "concreto".⁵

¹ Folios 10 y 11 del expediente

² Folio 22 del expediente

³ Folio 12 del expediente

⁴ Folio 14 del expediente

⁵ Folio 21 del expediente

BBP

RESOLUCIÓN 25399 DE 2010 Hoja N° 3

"Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar"

Radicación No. 08000915 - 08001396

3. Testimonio del señor Luis Aurelio Méndez Galeano, denunciante, rendido el 5 de marzo de 2009.⁶
4. Requerimiento de información remitido el 14 de mayo de 2009 a la compañía HOLCIM COLOMBIA S.A., solicitando información de índole técnica y comercial relacionada con el cemento utilizado para la elaboración de concreto.⁷
5. Requerimiento de información remitido el 14 de mayo de 2009 a la compañía CEMEX COLOMBIA S.A., solicitando información de índole técnica y comercial relacionada con el cemento utilizado para la elaboración de concreto.⁸
6. Requerimiento de información remitido el 14 de mayo de 2009 a la compañía CEMENTOS ARGOS S.A., solicitando información de índole técnica y comercial relacionada con el cemento utilizado para la elaboración de concreto.⁹
7. Comunicación de la compañía CEMEX S.A. del 26 de mayo de 2009, dando respuesta al requerimiento efectuado por esta Entidad.¹⁰
8. Comunicación de la compañía CEMENTOS ARGOS S.A. del 9 de junio de 2009, dando respuesta al requerimiento efectuado por esta Entidad.¹¹
9. Comunicación de la compañía HOLCIM COLOMBIA S.A. del 2 de junio de 2009, dando respuesta al requerimiento efectuado por esta Entidad.¹²

SÉPTIMO: Que a efectos de evaluar la averiguación preliminar, con el fin de determinar si existe mérito para iniciar investigación por la presunta violación de las normas sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas, se realiza el siguiente análisis:

7.1 El caso concreto

El señor LUIS AURELIO MENDEZ GALEANO en su denuncia manifestó que los productores de cemento en Colombia bajaron las especificaciones de cemento para concreto, con lo cual era necesario consumir más cemento para elaborar concreto.

⁶ Folios 26 a 29 del expediente

⁷ Folios 30 y 31 del expediente

⁸ Folios 32 y 33 del expediente

⁹ Folios 34 y 35 del expediente

¹⁰ Folios 39 y 40 del expediente

¹¹ Folios 41 a 68 del expediente

¹² Folios 72 al 75 del expediente

Handwritten signature

RESOLUCIÓN 25399 DE 2010 Hoja N°. 4

"Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar"

Radicación No. 08000915 - 08001396

Para mayor claridad con respecto a los hechos denunciados, esta Delegatura requirió al denunciante para que explicara su denuncia y determinara los presuntos infractores, a través de un testimonio. En diligencia llevada a cabo el 5 de marzo de 2009, el señor MENDEZ GALEANO manifestó:

"PREGUNTA: ¿Usted mencionó en su queja que se bajaron las especificaciones del cemento para elaborar concreto. Podría explicar estos hechos?"

Respondió: Como consumidor tuvimos más de 15 años cementos especiales para la industria del concreto, cada compañía tenía su nombre. Una tenía cemento para concreteras, otros lo llamaban especial, tipo III, etc. Cuando yo puse la queja, es evidente que hubo mayor demanda de cemento y no había realmente oferta de las cementeras. Entonces que hicieron ellos, vendamos mas cemento. Cómo? Bajando las especificaciones de cemento que le estaban suministrando sin violar las normas técnicas colombianas. Mi producto cumple con las NTC. Lo que la queja va en que me cambiaron las especificaciones como consumidor y tengo que consumir más cemento para lograr las resistencias de concreto. Se suben mis costos."¹³

Con relación al tipo de cemento para concretos, en la misma diligencia señaló:

"PREGUNTA: ¿Qué le dijeron las empresas productoras de cemento en Colombia para que usted considere que le bajaron las especificaciones?"

Respondió: Le dijeron a mis clientes ya no hay más cemento especial, ahora vamos a entregarte cemento tipo I, de acuerdo con NTC."

PREGUNTA: ¿Qué empresas en particular le dijeron eso?"

Respondió: Fue parejito. Especialmente CEMEX. He visto un comportamiento como más acorde con el cliente en ARGOS.

PREGUNTA: ¿Todas las empresas productoras de cemento en Colombia, hicieron lo mismo y en qué época?"

Respondió: Eso fue el año antepasado. Para la época de mi queja. Después me volví a quejar y hoy es una realidad. Lo hicieron. Ahora que va a pasar. Como estamos entrando en una recesión, la demanda va a bajar y va a volver una nueva oferta. Van a volver a las anteriores especificaciones. Si, eso fue una queja generalizada. Me consta de CEMEX ha sido más recurrente con ese tipo de prácticas y ARGOS por experiencia en proyectos mantiene productos para concreteras. Cobra más pero mantiene los productos. No se HOLCIM porque no he tenido contacto con ellos."¹⁴

Con fundamento en lo anterior y para efectos de la presente averiguación preliminar, esta Delegatura requirió información a las empresas ARGOS S.A., CEMEX COLOMBIA S.A. y HOLCIM COLOMBIA S.A., quienes ofrecían cemento para elaborar concreto.

7.2 Agentes Económicos

7.2.1. CEMEX COLOMBIA S.A.

¹³ Folio 28 del expediente

¹⁴ Folio 28 del expediente.

Chal

RESOLUCIÓN 25399 DE 2010 Hoja N° 5

"Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar"

Radicación No. 08000915 - 08001396

Sociedad identificada con Nit 860.002.523-1, constituida el 29 de Julio de 1927 mediante escritura pública No. 1106 de la Notaria 3 de Bogotá, D.C., domiciliada en esta misma ciudad y cuyo objeto social principal es:

"La producción, distribución, venta y transporte por cuenta propia y de terceros de toda clase de cemento; La fabricación, venta y transporte, por cuenta propia o de terceros, de artículos elaborados total o parcialmente con cemento y de productos relacionados con la industria de la exploración y exportación de minas de arena, piedra, carbón, yeso, calcáreas, calizas y cualquier otro mineral útil en la industria de producción y transformación del cemento..."¹⁵

7.2.2. CEMENTOS ARGOS S.A.

Sociedad identificada con Nit 890.100.251-0, constituida el 14 de Agosto de 1944 mediante escritura pública No. 1299 de la Notaria 2a. de Barranquilla, domiciliada en esta misma ciudad y cuyo objeto social principal es:

"La explotación de la industria del Cemento y la producción de mezclas de concreto y de cualesquiera otros materiales o artículos a base de cemento, cal o arcilla; La adquisición y la enajenación de minerales o yacimientos de minerales aprovechables en la industria del cemento y sus similares y de derechos para explorar y explotar minerales de los indicados..."¹⁶

7.2.3. HOLCIM S.A.

Sociedad identificada con Nit 860.009.808-5, constituida el 14 de Julio de 1955 mediante escritura pública No. 3571 de la Notaria 2 de Bogotá, D.C., domiciliada en esta misma ciudad y cuyo objeto social principal es:

"Producción, distribución, compraventa, importación, exportación, suministro y, en general, comercialización en cualquier forma de calizas y sus derivados, yeso y sus derivados, materiales de construcción (Arenas y Gravas), cementos y otros aglomerantes hidráulicos, concretos y productos derivados del concreto y otros productos para la construcción; la prestación de servicios mineros y de producción y distribución de concreto..."¹⁷

7.3 Cadena productiva del cemento

El cemento se puede definir como un material con propiedades adhesivas y cohesivas que le dan la capacidad de unir fragmentos sólidos, para formar un material resistente y durable. Sin embargo, el término aplicado a la construcción se refiere a los materiales conglomerantes hidráulicos, que tienen la peculiaridad de endurecerse con el agua.¹⁸

¹⁵ Certificado de Existencia y Representación Legal consultado en www.rue.com.co el día 13 de abril de 2010.

¹⁶ Certificado de Existencia y Representación Legal consultado en www.rue.com.co el día 13 de abril de 2010.

¹⁷ Certificado de Existencia y Representación Legal consultado en www.rue.com.co el día 13 de abril de 2010.

¹⁸ <http://www.icpc.org.co/site/pages/generalidades.html>, consultada el 6 de abril de 2010

Handwritten signature or mark.

RESOLUCIÓN 25399 DE 2010 Hoja N° 6

“Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar”

Radicación No. 08000915 - 08001396

La industria dispone de dos alternativas para producir diferentes tipos de cemento. La primera consiste en combinar las materias primas para que el clinker¹⁹ resultante tenga una composición alta o baja en determinados componentes, que permitan darle las propiedades al cemento. La segunda alternativa es introducir adiciones durante el proceso de molienda del clinker y yeso, de modo tal que, dependiendo del tipo y cuantía de adición, el cemento resultante puede tomar diferentes denominaciones.²⁰

En Colombia, las normas técnicas (NTC 31) definen al Cemento Pórtland como un *“producto que se obtiene por la pulverización conjunta del clinker pórtland con la adición de una o más formas de sulfato de calcio. Se admite la adición de otros productos siempre que su inclusión no afecte las propiedades del cemento resultante. Todos los productos adicionados deben ser pulverizados conjuntamente con el clinker.”*²¹

De acuerdo con lo señalado por el Jefe del Grupo de Control y Vigilancia de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal, mediante memorando de fecha 17 de junio de 2008²², “[e]l cemento no se encuentra sujeto a cumplimiento de reglamentos técnicos cuyo control y vigilancia corresponda a esta Superintendencia. Existen algunas normas técnicas colombianas sobre este producto, (...) Cabe aclarar que el cumplimiento de las normas técnicas es de carácter voluntario.”

En efecto, existen diferentes normas técnicas, entre otras:

- NTC 121. Ingeniería Civil y Arquitectura. Cemento Pórtland. Especificaciones físicas y mecánicas.
- NTC 321. Ingeniería Civil y Arquitectura. Cemento Pórtland. Especificaciones químicas.
- ICONTEC 30. Clasificación y nomenclatura de los cementos Pórtland de acuerdo con sus cualidades y usos.
- ICONTEC 31. Definiciones relacionadas con la fabricación de los diferentes tipos de cemento.

Uno de los principales productos que se elaboran a partir del cemento es el concreto - también llamado hormigón-, su elaboración parte de una mezcla de cemento, agua, arena y grava, a la que es posible además, incorporar aditivos que le den diferentes propiedades para generar distintos tipos de concreto.

El concreto se fabrica fundamentalmente con el Cemento Portland, producto más característico de la industria cementera.

¹⁹ Clinker es un producto intermedio en el proceso de elaboración de cemento. La piedra caliza, la arcilla y el óxido de hierro se calcinan en un horno a 1,450 grados centígrados para producir el Clinker. http://www.cemexcolombia.com/in/in_co_gl_c.html, consultada el 6 de abril de 2010

²⁰ <http://www.icpc.org.co/site/pages/generalidades.html>, consultada el 6 de abril de 2010

²¹ <http://www.icpc.org.co/site/pages/generalidades.html>, consultada el 6 de abril de 2010

²² Folio 14 del expediente

2016

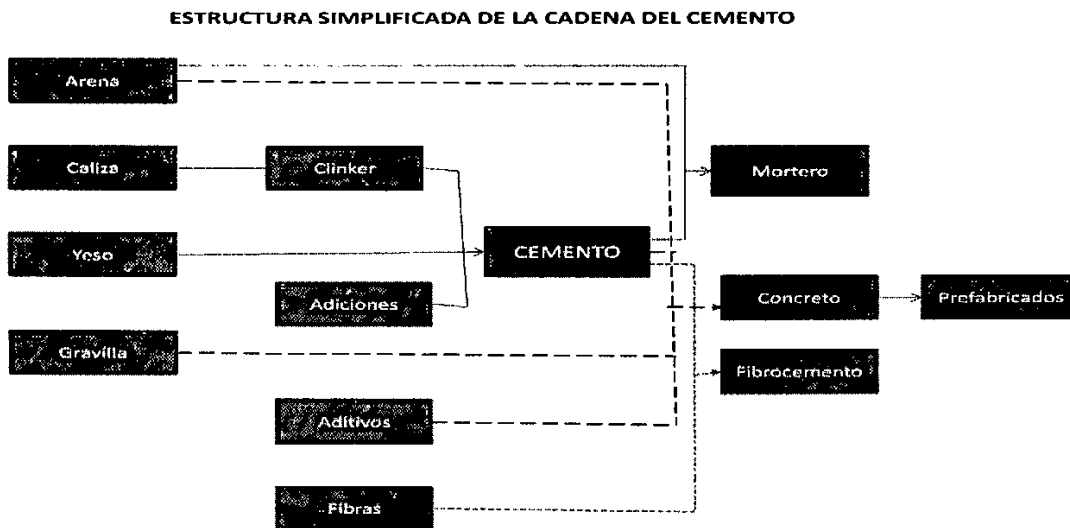
RESOLUCIÓN 25399 DE 2010 Hoja N° 7

“Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar”

Radicación No. 08000915 - 08001396

El cemento Portland es un cemento hidráulico producido con clinker Portland y yeso natural y se comercializa en siete tipos diferentes.²³

La producción de cemento se ilustra de manera simplificada y clara en el siguiente esquema:



Fuente: Departamento Nacional de Planeación²⁴

El proceso productivo del cemento y sus aplicaciones se inicia con la trituración de calizas, para incorporar yeso, agua, arena y gravilla en las proporciones adecuadas según el tipo de producto que se desee obtener mortero concreto o fibrocemento. El siguiente proceso es la molienda y, finalmente, tiene lugar el calentamiento.²⁵

El concreto, como subproducto elaborado a partir del cemento, se puede definir de la siguiente manera:

“El concreto, en estado fresco es una mezcla semilíquida que puede ser moldeada y compactada con relativa facilidad, pero a medida que el cemento reacciona químicamente con el agua, se endurece, se torna rígido y comienza a adquirir el aspecto, comportamiento y propiedades de un cuerpo sólido, hasta convertirse en un material durable y mecánicamente resistente. Su resistencia y duración dependen de la calidad y limpieza de los materiales usados en su fabricación, de la proporción o relación de los materiales en la mezcla, de la forma de mezclado y del tiempo transcurrido desde su preparación. Puede adquirir

²³ http://www.cemexcolombia.com/np/np_ce_sa.html

²⁴ <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDE/cemento.pdf>, consultado el día 9 de abril de 2010. Página 410.

²⁵ <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDE/cemento.pdf>. Página 410 y 411.

Handwritten signature

RESOLUCIÓN 25399 **DE 2010 Hoja N°. 8**

"Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar"

Radicación No. 08000915 - 08001396

*prácticamente cualquier forma, dependiendo del molde o formaleta que se utilice y del refuerzo de acero que se emplee para construir estructuras sólidas y flexibles."*²⁶

El concreto se utiliza principalmente en la elaboración de estructuras (columnas, vigas, losas, muros, fundiciones) y de rellenos.

Las principales empresas cementeras del país también se dedican a la producción de elementos de concreto. El mercado de la producción de concreto en Colombia, se caracteriza por la amplia gama de productos fabricados. En efecto, CEMEX ofrece en el mercado los siguientes productos:

1. Soluciones de Vivienda.
 - Sistemas Constructivos de Muros de Concreto
 - Concreto para Sistemas Industrializados
 - ✓ Concreto Ocre
 - ✓ Concreto Contech
 - ✓ Concreto Outinord
 - Prefabricados para Vivienda
2. Soluciones de Pavimento.
 - Pavimentos de Concreto
 - Whitetopping
 - Relleno Fluido
 - Suelo Cemento
 - Concreto Estampado
 - Pavimentos de Concreto en Aeropuertos
 - Pisos
3. Duramax: Alta Resistencia.
4. Concreto Profesional.
 - Concreto Convencional
 - Concreto Bombeable
 - Concreto Fluido
 - De Baja Permeabilidad
 - De Fraguado Retardado
 - De Fraguado Acelerado
 - Para Cimentaciones Profundas
 - De Resistencia Acelerada
 - Profesional Estructural
 - Profesional Antibac
 - Profesional autovibrado
 - De Alta Resistencia
 - Concreto con Fibra
 - Grouting

²⁶ <http://www.ARGOS.com.co/wps/portal/!ut/>. Consultada diciembre 2 de 2009

254

RESOLUCIÓN 25399 DE 2010 Hoja N°. 9

"Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar"

Radicación No. 08000915 - 08001396

- Concreto Lanzado
- De Baja Contracción
- Concreto Poroso: Baja o Mediana Resistencia²⁷

A su vez, la productora de cemento y concreto CEMENTOS ARGOS S.A., ofrece en el mercado, los siguientes productos²⁸:

1. Concretos Convencionales.
 - Normal
 - Bombeable
 - Plástico
 - Fluido
2. Concretos para Especificaciones de Durabilidad.
 - Relación Agua/Cementante
3. De Sistemas de Colocación Especial.
 - Lanzado
 - Tremie
 - Sistemas Industrializados.
 - ✓ Formaleta Contech
 - ✓ Formaleta Outinord
 - ✓ Forza
 - Autocompactante
4. Pavimentos.
 - Fast Track o de Alto Desempeño para Pavimentos
 - Para Pavimentos
5. Pisos Industriales
6. Livianos
7. Morteros
 - Liviano
 - Mampostería (Larga Vida)
 - Estructural

Por su parte, la sociedad HOLCIM S.A. ofrece los siguientes elementos dentro del portafolio del concreto:

1. Concreto Común
2. Concreto ARI
3. Concreto Pilotaje Tremie

²⁷ Productos ofrecidos por Cemex. www.cemex.com.co, consultado el 9 de abril de 2010.

²⁸ www.argos.com.co, consultado el 9 de abril de 2010.

Handwritten mark

RESOLUCIÓN 25399 DE 2010 Hoja N°. 10

“Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar”

Radicación No. 08000915 - 08001396

4. Concreto Pilotaje Tornillo
5. Industrializado Autocompactante
6. Superfluido
7. Fraguado Acelerado
8. Pavex
9. Pavex F (Fast Track)
10. Pavex W
11. Concreto Estampado
12. Concreto Poroso
13. Concreto Anti-Wash-Out
14. Concreto Fire Proofing
15. Concreto Autocompactante
16. Concreto Durable
17. Concre Color
18. Concre Rápido
19. Concreto Industrializado (Contech y Outinord)
20. Antilavado
21. Concreto para Pisos Postensados
22. Concreto Reforzado con Fibras Metálicas
23. Concreto Supernivelante
24. Concreto de Retracción Controlada
25. Mortero Durable
26. Mortero Tremie
27. Mortero Estructura Pisos
28. Mortero P&P
29. Mortero Grout
30. Mortero P&P Color Blanco
31. Morteros con Color.

Esta amplia gama de productos, evidencia que el sector de la fabricación de concretos está caracterizado por la presencia de una gran cantidad de referencias que está dirigida a diferentes tipos de clientes y que satisface numerosas necesidades, tales como, la durabilidad, la resistencia, propiedades mecánicas, propiedades arquitectónicas, etc.

De igual forma, los productos relacionados anteriormente son el resultado de diferentes técnicas y/o tipos de fabricación de concreto. Se destacan el Hormigón o Concreto en Masa (Hormigón que no contiene en su interior armaduras de acero. Este hormigón solo es apto para resistir esfuerzos de compresión), Hormigón Armado (Es el hormigón que en su interior tiene armaduras de acero, debidamente calculadas y situadas. Este hormigón es apto para resistir esfuerzos de compresión y tracción. Los esfuerzos de tracción los resisten las armaduras de acero. Es el hormigón más habitual), Hormigón Pretensado (Es el hormigón que tiene en su interior una armadura de acero especial sometida a tracción. Puede ser pre-tensado si la armadura se ha tensado antes de colocar el hormigón fresco o post-tensado si la armadura se tensa cuando el hormigón ha adquirido su resistencia) y el Mortero (Es una mezcla de cemento, agua y arena (árido fino), es decir, un hormigón normal sin árido grueso).²⁹

²⁹ <http://es.wikipedia.org/wiki/Hormig%C3%B3n>, consultado el 9 de abril de 2010.

Handwritten signature

RESOLUCIÓN 25399 DE 2010 Hoja N°. 11

“Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar”

Radicación No. 08000915 - 08001396

Todos los tipos de hormigón y el tipo de ambientes en que se aplicarán, estarán condicionados a una dosificación particular. En especial, se considera la cantidad mínima de cemento necesaria, la cual se determina según el uso que se vaya a dar al concreto. Además, dependiendo del tipo de ambientes se requiere 250kg/m³, en otros demandará 275kg/m³ o más.³⁰

De acuerdo a lo anterior, el consumo de cemento está determinado fundamentalmente por el uso del producto, de manera que, de acuerdo a los niveles de resistencia, durabilidad y propiedades mecánicas exigidos, se debe demandar mayor o menor cantidad de ésta materia prima.

Es importante anotar que la producción de concreto en Colombia también está caracterizada por la existencia de diferentes normas técnicas, entre las que se destacan:

NTC 396. Método de ensayo para determinar asentamiento del concreto.

NTC 454. Concreto fresco toma de muestras.

NTC 504. Refrentado de especímenes cilíndricos de Concreto elaboración y curado de especímenes de concreto en obra.

NTC 550. Obra ensayo de resistencia a la compresión de especímenes de concreto.

NTC 673. Concreto determinación del tiempo de fraguado de especímenes de concreto.

NTC 890. Concreto determinación del aire en concreto fresco.

NTC 1028. Método volumétrico determinación del contenido en el concreto fresco.

NTC 1032. Método de presión.

NTC 3318. Concreto premezclado.

NTC 3459. Agua para la elaboración de concreto, método de ensayo para determinar el módulo de elasticidad estático y la relación de Poisson.

NTC 4025. Concreto a compresión.

Las propiedades tanto del concreto como del cemento están contenidas en diferentes normas técnicas que si bien establecen las características ideales de un producto tales como selección de variedades, comodidad de uso, compatibilidad, intercambiabilidad, salud, seguridad, protección del medio ambiente, protección del producto, comprensión mutua, desempeño económico, y comercio³¹, no tienen el carácter de obligatorias³².

³⁰ <http://www.unioviado.es/DCIF/MMContinuos/descargas/testructuras/Hormigon/1%20Introduccion/Dosificaci%F3n.pdf>, consultado el 9 de abril de 2010.

³¹ http://www.icontec.org/BancoConocimiento/O/objetivos_de_la_normalizacion/objetivos_de_la_normalizacion.asp?CodIdioma=ESP

CM

RESOLUCIÓN 25399 DE 2010 Hoja N°. 12

"Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar"

Radicación No. 08000915 - 08001396

7.4 Estructura del mercado del cemento

En Colombia, el mercado de cemento está compuesto por las siguientes compañías:

- CEMENTOS ARGOS S.A.
- CEMEX COLOMBIA S.A.
- HOLCIM S.A.
- CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.
- CEMENTOS DEL ORIENTE S.A.

Los ingresos operacionales de estas sociedades, para los años 2007 y 2008, se ilustran de la siguiente manera:

Tabla No. 1

Ingresos Operacionales - 2007 - 2008 (Millones de pesos)		
Productor	2007	2008
CEMENTOS ARGOS S.A.	1.524.414	1.423.875
CEMEX COLOMBIA S.A.	1.103.776	1.174.788
HOLCIM S.A.	440.776	490.485
CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.	0*	13.069
CEMENTOS DEL ORIENTE S.A.**	-	-
Total	3.068.966	3.102.217

Fuente: Superintendencia de Sociedades

*CEMENTOS TEQUENDAMA S.A., reportó a la Superintendencia de Sociedades ingresos operacionales de \$0 para el año 2007

** CEMENTOS DEL ORIENTE S.A. no reportó a la Superintendencia de Sociedades información financiera para los años 2007 y 2008.

Según se evidencia, el mercado de la producción de cemento está caracterizado fundamentalmente por la presencia de cinco (5) agentes, donde tres (3) de ellos han realizado ventas significativas, es decir, tienen una fuerte presencia en Colombia. Se resalta entonces la alta concentración del mercado (estructura oligopólica).

7.5 Análisis de la información suministrada por las empresas requeridas

La información aportada por las empresas cementeras requeridas por esta Delegatura, permite realizar el siguiente análisis:

- a) Conforme con lo señalado por las empresas ARGOS, CEMEX y HOLCIM en respuesta al requerimiento que les formuló esta Delegatura, en especial, al punto 1 en el cual se solicitó "[i]ndicación del nombre y las características técnicas del

³² www.icontec.org.co. Una NTC es un documento normativo de aplicación voluntaria, establecido por consenso, el cual toma en consideración las disposiciones establecidas en el Código de buena conducta para la elaboración, adopción y aplicación de normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) aprobado por el ICONTEC, que suministra, para uso común y repetido, reglas, directrices y características para actividades o resultados encaminados al logro del grado óptimo de orden, en un contexto dado.

CAK

RESOLUCIÓN 25399 DE 2010 Hoja N°. 13

"Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar"

Radicación No. 08000915 - 08001396

cemento que vende la empresa para la elaboración de concreto", se tiene lo siguiente:

- CEMEX: "(...) el cemento que vende la empresa para la elaboración de concreto es el Cemento Portland Tipo 1 y se encuentra regulado bajo las normas técnicas NTC 121 (Especificaciones Físicas y Mecánicas) y NTC 321 (Especificaciones Químicas). Ver documentos adjuntos de certificados otorgados por ICONTEC."³³ Anexó en archivo magnético dos certificados expedidos por ICONTEC en el año 2006, uno respecto de la NTC 121 y otro de la NTC 321.
- ARGOS: "(...) con el fin de que exista total claridad al respecto, es pertinente anotar que el 70% del total del cemento que se comercializa en el país, independientemente del tipo o forma de presentación del mismo³⁴, es destinado a la elaboración de concreto, bien sea mediante procesos industrializados (concreto premezclado) o mediante otro tipo de métodos como es el caso del concreto que prepara directamente en la obra ya sea por mezcla manual o por mezcla en trompos portátiles. El 30% restante es utilizado en la elaboración de morteros, los cuales igualmente pueden ser elaborados mediante métodos industrializados o métodos manuales.

(...) En consecuencia, todos los tipos de cemento son utilizados para elaborar concreto, (...).³⁵ Anexó las fichas técnicas del cemento de uso general, cemento de uso estructural y cemento Tipo III. En la ficha relativa al cemento gris de uso general se indica que "Las especificaciones del cemento gris Tipo I Uso General producido por Cementos Argos S.A. cumplen con los valores de la norma colombiana NTC 121 y 321 y de la norma americana ASTM C.1157 (tipo GU)." En la relativa al cemento gris Tipo Portland, se adjuntó la NTC 121 y 321.

- HOLCIM: "El cemento se denomina Cemento Especial Tipo Concretera; éste es un Cemento Portland Tipo I, especial, pues está diseñado para aquellos clientes que requieren un mejor desempeño en términos de resistencias a todas las edades.

(...) El cemento Especial Tipo Concretera se encuentra amparado por el sello de conformidad ICONTEC NTC121/321 y por calidad declarada C10 T 05, versión 4 y ha sido desarrollado especialmente para la industria del concreto industrializado (sic).³⁶

³³ Ver folio 39, respuesta al numeral 1 del requerimiento de información de la SIC.

³⁴ [1] Cabe resaltar que existen diversos tipos de cemento gris. En el caso de ARGOS los tipos de cemento han sido clasificados así: cemento de uso general, cemento de uso estructural y cemento Tipo III. El cemento de uso general y el de uso estructural son comercializados tanto ensacados como a granel. El cemento Tipo III es comercializado solamente a granel.

³⁵ Ver folio 68 del expediente

³⁶ Ver folios 74 y 75 del expediente

MS

RESOLUCIÓN 25399 DE 2010 Hoja N°. 14

“Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar”

Radicación No. 08000915 - 08001396

De lo anterior se establece que entre enero de 2007 y abril de 2009 las empresas ARGOS, CEMEX y HOLCIM vendían cemento para concreto; que el cemento ofrecido por ARGOS y HOLCIM era un cemento especial para concreto y que el producto ofrecido por todas cumplía con las especificaciones técnicas previstas en normas de carácter voluntario.

- b) De acuerdo con la información reportada por las empresas para el período comprendido entre enero de 2007 y abril 30 de 2009, las ventas anuales de cemento (en toneladas) para ser usado en la elaboración de concreto, en la ciudad de Bogotá, fueron las siguientes:

Tabla No. 2

VENTAS ANUALES DE CEMENTO PARA CONCRETO EN BOGOTA
(En Toneladas)

Productor	Año 2007	Año 2008
CEMEX	454.812	405.153
ARGOS	404.610	445.890
HOLCIM	17.864	12.695
Total	876.836	863.738

Fuente: Información suministrada por los productores de cemento³⁷

La tabla evidencia que:

- Se trata de un mercado en el cual sobresalen dos (2) oferentes, CEMEX y ARGOS, los que representan, en promedio, el 98% de las ventas de cemento para concreto en Bogotá en el período analizado.
- La participación individual de ARGOS (2007: 46% - 2008: 52%) y CEMEX (2007: 51% - 2008: 47%) ha sido similar en el período analizado, lo cual significa que no existe evidencia de que una de estas dos empresas individualmente consideradas, aparentemente, tuviese posición dominante en el mercado
- Entre el 2007 y 2008, las ventas totales de cemento para concreto disminuyeron en aproximadamente 13.000 toneladas. Durante este período ARGOS aumentó sus ventas en aproximadamente 40.000 toneladas, mientras CEMEX y HOLCIM las disminuyeron.

7.6 De la demanda de cemento para los años 2007-2008

De acuerdo con la información consultada en la página electrónica del Instituto Colombiano de Productores de Cemento³⁸ –ICPC- (www.icpc.org.co), en la cual se presentan los datos

³⁷ Folios No. 39, 58 y 72

³⁸ <http://www.icpc.org.co/site/pages/cifras.html>. El Instituto Colombiano de Productores de Cemento ICPC, es una entidad gremial sin ánimo de lucro que busca fomentar el desarrollo de la industria cementera y la

RESOLUCIÓN 25399 DE 2010 Hoja N°. 15

"Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar"

Radicación No. 08000915 - 08001396

por sectores –comercializador, concretero y constructor- los despachos nacionales de cemento entre los años 2006 y 2008 de manera agregada (Cemex, Argos y Holcim) fueron los siguientes:

Tabla No. 3

SECTOR COMERCIALIZADOR (PRIMERO EN VOLUMEN):

TOTAL AÑO COMERCIALIZADOR	Toneladas	% increm.
2006	5.166.840	
2007	5.536.081	7,15
2008	5.186.502	-6,31

Tabla No. 4

SECTOR CONCRETERO (SEGUNDO EN IMPORTANCIA)

TOTAL AÑO CONCRETERO	Toneladas	% increm.
2006	1.271.751	
2007	1.645.262	29,37
2008	1.734.646	5,43

Tabla No. 5

SECTOR CONSTRUCTOR Y CONTRATISTA

TOTAL AÑO CONSTRUCTORES Y CONTRATISTA	Toneladas	% increm.
2006	1.120.138	
2007	1.394.059	24,45
2008	1.544.649	10,80

El comportamiento de los despachos de cemento en los sectores concretero y constructor y contratista para el periodo de indagación, esto es, 2007 y 2008, presentó una tendencia creciente, no obstante, si bien tales despachos aumentaron, no lo hicieron en la misma proporción del periodo anterior, 2006-2007, es decir, se desaceleró dicho comportamiento.

construcción en el país y cuyos asociados son las sociedades CEMEX S.A., CEMENTOS ARGOS S.A. y HOLCIM S.A.

Handwritten signature

RESOLUCIÓN 25399 DE 2010 Hoja N° 16

"Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar"

Radicación No. 08000915 - 08001396

Ahora, el sector que representa el mayor volumen de despachos, el Comercializador, presentó una disminución en el periodo 2007- 2008, mientras que en el periodo inmediatamente anterior, 2006-2007, presentó un crecimiento moderado.

Existen diversos indicadores que miden el comportamiento del sector de la construcción, entre los que se destacan:

Tabla No. 6

Indicadores de la Construcción		
Sector / Concepto	Periodo	
	2007	2008
Subsector Obras Civiles *	28,22%	-7,10%
Subsector Edificador	3,21%	18,70%
Area Licenciada Edificaciones	16,77%	-23,10%
Area Nueva Edificaciones	15,37%	-19,10%
Area Licenciada Vivienda	16,77%	-25,30%
Area Iniciada Vivienda	13,31%	-21,20%
* Indicador de Inversión de Obras Civiles - IIOC (Carreteras, Calles, Caminos y Puentes). En el cuarto trimestre de 2007 este indicador participó en un 45,15% del PIB de la Construcción. En el cuarto trimestre del año 2008 el IIOC participó en un 58,7%		

PIB de la Construcción.

2007: 13,31

2008: 2,80

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE

El cuadro evidencia que para el período comprendido entre los años 2006-2007, la tendencia general de los indicadores de la construcción analizados fue creciente, es decir tuvo un aumento significativo, el cual explica el incremento en la demanda de cemento ilustrado en las tablas No. 3, 4 y 5.

Ahora, para el período siguiente (2007-2008), el comportamiento de los indicadores presentó una tendencia decreciente de manera generalizada, lo que se refleja en la disminución de la demanda de cemento evidenciada en las citadas tablas.

7.7 Suministro de materia prima y alternativas de fabricación del concreto

De lo expuesto se tiene que las empresas Cemex, Argos y Holcim fabricaban diferentes tipos de cemento, los cuales, en su mayoría, se utilizaban para la fabricación de diferentes productos de concreto.

El denunciante se quejó por las prácticas de la sociedad CEMEX S.A. por cuanto ya no ofrecía cemento especial. Si bien es cierto que CEMEX no ofrecía cemento especial para

Handwritten mark

RESOLUCIÓN 25399 DE 2010 Hoja N°. 17

"Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar"

Radicación No. 08000915 - 08001396

concreto, vendía Cemento Portland Tipo 1 y, como se indicó en precedencia, el Cemento Portland es materia prima para la elaboración de concreto. Además, ARGOS, empresa con similar poder de mercado a CEMEX, y HOLCIM continuaban vendiendo cemento especial para concreto. En efecto, el propio quejoso reconoció que CEMENTOS ARGOS S.A., "*mantiene productos para concreteras*"³⁹, es decir, la consideró como una fuente válida de suministro. Así mismo, indicó no haber tenido contacto con HOLCIM S.A., siendo este otra alternativa efectiva de abastecimiento de cemento para el fabricante de concreto.

Con fundamento en lo expuesto, se tiene:

1. Para los años 2007 y 2008, las empresas ARGOS, CEMEX y HOLCIM ofrecían cemento para concreto, a saber:
 - Cemento Pórtland Gris Tipo I en saco y a granel, producido por ARGOS, CEMEX y HOLCIM
 - Cemento de uso estructural , producido por ARGOS
 - Cemento tipo III, producido por ARGOS
 - Cemento especial tipo concretera producido por HOLCIM
 - Cemento Pórtland especial (Siete Tipos) producido por CEMEX
2. El consumo de cemento depende de muchas variables, y preliminarmente, no se encontró factible la manipulación de la demanda a través de un cambio en las especificaciones técnicas del producto. En lugar de ello se encontró en principio acreditado que el comportamiento de los desechos de cemento guarda correspondencia con las variables macroeconómicas observadas.

En efecto, el movimiento de la demanda de cemento estuvo acorde con el segmento de la construcción. En ese sentido, en el período comprendido entre los años 2006-2007, hubo un incremento en la demanda de cemento explicada por un aumento de la construcción, mientras que en el período siguiente, 2007-2008, al disminuir la actividad constructora la demanda de cemento también cayó.
3. El consumo de cemento está determinado fundamentalmente por el uso del producto, de manera que, de acuerdo a los niveles de resistencia, durabilidad y propiedades mecánicas exigidos al concreto, se demanda mayor o menor cantidad de esa materia prima.
4. La hipótesis del quejoso sobre la supuesta modificación de las "*especificaciones*" del cemento para elaborar concreto, teniendo como incentivo el comportamiento de la demanda, no encuentra una justificación en la racionalidad económica de ese mercado.

³⁹ Folio 28 del expediente.

RESOLUCIÓN 25399 DE 2010 Hoja N°. 18

"Por la cual se ordena el archivo de una averiguación preliminar"

Radicación No. 08000915 - 08001396

OCTAVO: Conclusión

Todo lo anterior permite a esta Delegatura considerar que no existe mérito suficiente que determine la necesidad de abrir una investigación por la presunta violación de las normas de promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas.

Con fundamento en lo expuesto esta Delegatura,

RESUELVE:

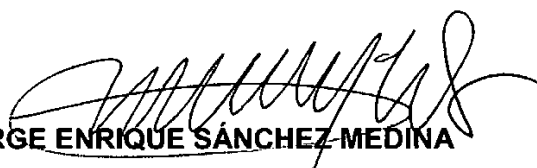
ARTÍCULO PRIMERO: Ordenar el archivo de la averiguación preliminar abierta con el No. 08000915 - 08001396, por las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto.

ARTÍCULO SEGUNDO: Notificar el contenido del presente acto al señor LUIS AURELIO MENDEZ GALEANO, entregándole copia de la misma e informándole que contra este acto procede el recurso de reposición ante el Superintendente Delegado para la Promoción de la Competencia, el cual puede interponerse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D. C., a los **14** MAY 2010

El Superintendente Delegado para la Promoción de la Competencia,


JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ-MEDINA

JESM//mcc/jamm/
Elaboró J. Moya, M. Caviedes
Revisó L. Trujillo

Notificaciones

LUIS AURELIO MENDEZ GALEANO
CC. 17.181.441 de Bogotá
luamega@cable.net.co