



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

RESOLUCIÓN NÚMERO **38478** DE 2010
(28 JUL 2010)

Radicación No 06-060744

Por la cual se ordena un archivo de una averiguación preliminar

**EL SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA PROTECCIÓN DE LA
COMPETENCIA,**

en ejercicio de sus facultades legales, en especial las previstas en el Decreto 2153 de 1992 y en artículo 8 del Decreto 3523 de 2009, modificado por artículo 4 el Decreto el 1687 de 2010, 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 *"Velar 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 artículo 1 del Decreto 3523 de 2009, modificado por el artículo 1 del Decreto 1687 de 2010, es función de la Superintendencia de Industria y Comercio, en su condición de Autoridad Única de Protección de la Competencia, *"velar por la observancia de las disposiciones en esta materia en los mercados nacionales."*

CUARTO: Que según lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 3523 de 2009, modificado por el artículo 4 del Decreto 1687 de 2010, corresponde al Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia *"Iniciar de oficio, o por solicitud de un tercero, averiguaciones preliminares acerca de infracciones a las disposiciones sobre protección de la competencia."*

QUINTO: Que mediante oficio radicado con el número 06060744 del 22 de junio de 2006, el señor Ministro de Comercio, Industria y Turismo puso en conocimiento de esta Entidad la posible ocurrencia de infracciones a las disposiciones sobre protección de la competencia en el sector de comercialización de chatarra no ferrosa, las cuales fueran denunciadas a su Despacho por parte de la Asociación Colombiana de Pequeños Industriales –ACOPI– y la Cámara de Fedemetal de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia –ANDI.

Según manifestaron dichas agremiaciones al Ministro de Comercio, Industria y Turismo, la conducta presuntamente restrictiva de la competencia sería

Por la cual se ordena un archivo de una averiguación preliminar

constitutiva de un "abuso de posición de dominio de algunos de los agentes que comercializan en el mercado nacional la chatarra no ferrosa."¹

SEXTO: Que en los oficios remitidos por ACOPI y la ANDI al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se señala, entre otras cosas, lo siguiente:

- "Como es de su conocimiento, Colombia no cuenta con producción de cobre y aluminio, al no tener minas de esos recursos naturales."
- "La producción Nacional de la industria metalmecánica (y de otros sectores como cobre para alimentos balanceados), se basa casi exclusivamente en la adquisición de chatarra no ferrosa."
- "Durante el año 2004, ese Ministerio expidió el Decreto 1711 de 2 de junio del 2004 (sic), mediante el cual se limitaba la exportación de chatarra ferrosa y no ferrosa, por encima de unos determinados topes, el cual fue de enorme utilidad para la industria en mención y dejó de regir en diciembre de ese mismo año."
- "Desde entonces, la situación no ha variado y las exportaciones de esta materia prima han mostrado un incremento superior al posible crecimiento de la generación interna de chatarra (...)"²
- "Ante las reiteradas peticiones de estos dos gremios. El Ministerio a su cargo designó a la Doctora Elsa María Ardila para estudiar el tema, diligencia que esta funcionaria ha hecho con dedicación y conocimiento."
- "La fórmula se concertó, pero no se pudo acordar un porcentaje de los descuentos, necesarios de (sic)n tener en cuenta, ya que la chatarra de Londres es pura y la nuestra tiene que ser preparada (...)"
- "Nosotros calculamos una serie de porcentajes, de acuerdo a la clase de chatarra y ANALDEX otros. El Ministerio llamó entonces a la Universidad Libre, para que hiciera un estudio objetivo, el cual nos dio la razón. Sin embargo, ANALDEX no aceptó dicho estudio y la concertación se rompió (...)"
- "Posteriormente el Ministerio creó una nueva mesa, que se ha venido reuniendo en la oficina de la Doctora Ardila y la cual cuenta hoy en día con una agenda de trabajo, que incluye entre otros temas, la realización de un estudio para medir el volumen generado mensualmente para la chatarra de cobre y de aluminio del país y así poder medir el grado de escasez interno de chatarra no ferrosa."
- "Igualmente el Ministerio difirió a cero el arancel de la chatarra de cobre, como una ayuda para esta industria."

A los oficios referidos, las agremiaciones quejasas anexan diversas comunicaciones de algunas empresas respaldando la denuncia, dentro de las cuales se destacan la comunicación del 17 de mayo de 2006 de QUIPRO S.A. y la de ALEACIONES ESPECIALES DE COLOMBIA LTDA, del 18 de noviembre de 2006.³

¹ Ver folio 1 del expediente.

² Ver folio 3 del expediente.

³ Ver folio 20 del expediente.

10/10

Por la cual se ordena un archivo de una averiguación preliminar

En lo que a la comunicación de QUIPRO S.A. se refiere, vale la pena destacar el siguiente aparte:

*"Debido a la dificultad para la consecución de la materia prima estamos teniendo problemas en las entregas a los clientes porque no podemos producir, dado que empresas exportadoras de aluminio y proveedores nacionales aparentemente están aprovechando la situación para especular con los precios, condiciones de pago y acaparando el material para aprovechar las fuertes alzas del mercado. (...) Sabemos que éste problema está afectando a los consumidores de cobre, bronce y otros minerales no ferrosos lo cual amenazaría la estabilidad laboral en todos los sectores relacionados con éste tipo de materia prima. Es inaceptable que no se tomen medidas para controlar el mercado cuando hay algunas personas que están ejerciendo claramente una posición dominante del mercado en detrimento de empresas con menores recursos."*⁴

En cuanto a la comunicación de ALEACIONES ESPECIALES DE COLOMBIA LTDA.,⁵ se destaca:

*"Le solicitamos encarecidamente el favor de interponer sus buenos oficios y elevar su voz de protesta ante las altas esferas gubernamentales (que de seguro lo han de escuchar), para que se ponga freno a las exportaciones de este tipo, ya que desabastecen nuestro mercado nacional y amenazan la subsistencia no solo de nuestra empresa, sino la de muchos trabajadores que dependen directamente de esta actividad productiva para sobrevivir."*⁶

SÉPTIMO: Que mediante oficio radicado con el número 06062081 del 28 de junio de 2006,⁷ el Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia, teniendo en cuenta la información remitida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, inició una averiguación preliminar encaminada a determinar la existencia de mérito suficiente para abrir una investigación formal, con ocasión del posible abuso de posición de dominio de algunos agentes que comercializan chatarra no ferrosa en el mercado nacional.⁸

Lo anterior, teniendo en cuenta que las agremiaciones denunciantes alegaron una presunta manipulación de precios en el mercado nacional por parte de las compañías que se dedican a la comercialización internacional de la materia prima en cuestión, sustentada, en lo esencial, en las siguientes premisas:

1. La supuesta escasez en el mercado nacional de la chatarra no ferrosa, debido a la preferencia por parte de las compañías de comercialización internacional en exportar este producto y no venderlo a los fundidores nacionales.

⁴ Ver folio 16 a 18 del expediente.

⁵ Ver folio 2 del expediente.

⁶ Ver folio 17 del expediente.

⁷ Ver folio 1 del expediente.

⁸ Ver folio 1 del expediente.

Handwritten mark

Por la cual se ordena un archivo de una averiguación preliminar

2. La presunta manipulación del precio de la chatarra no ferrosa por parte de las compañías de comercialización internacional, en perjuicio de la industria nacional.

OCTAVO: Que adelantadas las diligencias correspondientes a la averiguación preliminar, y para los efectos del presente acto administrativo, esta Delegatura considera pertinente realizar las siguientes consideraciones:

8.1. Descripción general del mercado de chatarra no ferrosa.

La chatarra de metales no ferrosos es la chatarra de metales diferentes del hierro y el acero, compuesta, entre otros elementos, por láminas de aluminio y latas, cobre, plomo, zinc, níquel, titanio, cobalto, cromo y otros metales. Millones de toneladas de chatarra de metales no ferrosos son recuperados por los procesadores y recicladores de fundición secundaria,⁹ y refinados en forma de lingotes para los fabricantes, las fundiciones, y otras industrias.¹⁰

Los materiales metálicos que se desechan en su mayoría están disponibles para su recuperación, existiendo una demanda sostenida de este tipo de chatarra. Gran parte de la producción mundial de metales se realiza a través del reciclado de la chatarra metálica, toda vez que los metales pueden recuperarse y regenerarse una y otra vez sin que pierdan sus propiedades, no distinguiéndose de los metales vírgenes, por lo cual existe un mercado importante de compra y venta de chatarra.¹¹

Las principales fuentes de chatarra son la industria metal-mecánica, el desguace de automóviles, maquinaria, herramientas y electrodomésticos obsoletos, cables de tendido, baterías usadas, mantenimiento y desmantelamiento de plantas industriales, demolición de edificios y talleres mecánicos, entre otros.

8.2. La presunta escasez de chatarra no ferrosa en el mercado y su relación con de la exportación por parte de las compañías de comercialización internacional.

De conformidad con la Asociación Nacional de Exportadores, ANALDEX,¹² el mercado de la chatarra no ferrosa presenta, entre otros aspectos, las siguientes tendencias:

"CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES

- *Resulta paradójico presentar como exagerado un crecimiento de las exportaciones, en este caso de chatarra de cobre, cuando las exportaciones colombianas tanto en su conjunto como para los bienes primarios han aumentado a tasas bastante altas, dando un favorable contexto internacional en materia de demanda y por ende de precios.*

⁹ Fundición secundaria: proceso realizado a partir de metales reciclado

¹⁰ www.ecologicosi.com/como-quien-donde-reciclan-metales/67.html. fecha de consulta 08 de marzo de 2010

¹¹ Guía para la Gestión Integral de Residuos Peligrosos - Fichas Temáticas (centro internacional de investigaciones para el desarrollo) ver folios 272 a 278.

¹² Ver folios 106 a 116 del expediente.

BM

Por la cual se ordena un archivo de una averiguación preliminar

Exportaciones y su relación con el mercado local

- *No es válido afirmar que las exportaciones de algún producto deben guardar relación con la demanda de materia prima o producción local, lo cual va en contravía precisamente de los beneficios que ofrece el comercio internacional.*
- *En este caso, la demanda nacional por desperdicios de cobre es bastante inferior a la demanda internacional, la cual ha crecido de manera importante en los últimos meses.*

No existe desabastecimiento

- *Los solicitantes de la restricción a las exportaciones no han demostrado, ni tienen como demostrar, un supuesto desabastecimiento que solo ocurriría si la demanda interna excediera la oferta a los precios prevalecientes del mercado.*
- *Es evidente que de darse una eventual restricción a las exportaciones, el mercado nacional no podría absorber los montos exportados.(...) "Desde hace más de un año, las empresas afiliadas a ANALDEX han reiterado la oferta de cumplir con cualquier pedido a precios de mercado en un plazo no mayor de 24 horas, con lo cual no debería existir ningún inconveniente en la proveeduría de estos bienes, teniendo en cuenta lo expresado recientemente por algunos representantes gremiales en relación a que los productores colombianos "pagan el precio internacional."*
- *En este caso, la demanda nacional por desperdicios de cobre es bastante inferior a la demanda internacional, la cual ha crecido de manera importante en los últimos meses."*

En sentido similar, un análisis del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo,¹³ llega a la conclusión según la cual el consumo local se divide principalmente en bronce (35%), cobre (25%) y aluminio (40%), y que la dinámica de los precios, consumo y exportaciones no constituye un problema en el caso de la chatarra de bronce y aluminio. En efecto, dicho estudio señala:

- *Los problemas se encuentran en la chatarra de cobre.¹⁴*
- *Se estima que la demanda interna por chatarra de cobre llega a 6.480 toneladas*
- *Las exportaciones de chatarra de cobre presentan una tendencia creciente y llegaron a 23.510 toneladas en 2005.*
- *Los precios internos tienden a crecer a una tasa menor que la de los precios internacionales. 64.48% versus 73.6 %."*

Si bien en los años 2005 y 2006 la exportación de chatarra no ferrosa muestra un incremento considerable, ANALDEX afirma¹⁵ que sus empresas asociadas se encuentran en capacidad de suplir cualquier pedido en el mercado interno, lo cual es indicativo de la disponibilidad en el mercado de la materia prima en cuestión.

¹³ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: Consumo y Comercio de Chatarra. Presentación, 7 de junio de 2006. Ver folios 222 a 256 del expediente.

¹⁴ Ibidem, "La participación en la producción nacional de cobre corresponde a: Demanda interna 22.2%, Exportaciones 80.7% e importaciones 3.0%. La participación en la producción nacional de aluminio corresponde a: Demanda interna: 27.3%, Exportaciones 72.9% e importaciones 0.2%."

¹⁵ Ver folios 106 a 116 del expediente.

Por la cual se ordena un archivo de una averiguación preliminar

Esto, teniendo en cuenta que la demanda nacional de chatarra no ferrosa, particularmente la de cobre, es sustancialmente inferior a la del mercado internacional.

No obstante, y si bien de conformidad con algunas estimaciones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, cerca del 80% de la producción de chatarra se exporta a mercados internacionales,¹⁶ resulta necesario precisar que, de conformidad con las normas que protegen la libre competencia, una eventual restricción en la oferta de una determinada materia prima – con ocasión de un crecimiento sustancial en las exportaciones en un mercado no regulado – no constituye, en abstracto, una práctica restrictiva de la competencia, ni presta mérito para iniciar una investigación por este régimen.

8.3. La presunta manipulación del precio de la chatarra no ferrosa por parte de las compañías de comercialización Internacional.

Siguiendo la misma línea de razonamiento, resulta pertinente traer a colación algunos apartes del referido análisis de ANALDEX:

“El aumento en las exportaciones, el precio internacional y el nacional corresponden a la realidad de un mercado globalizado

Los precios internacionales actuales del cobre, que a su vez afectan el precio interno, son causados por la interacción de la demanda y la oferta mundial, al igual que sucede con otros commodities como el carbón y el petróleo”.

En sentido análogo, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, en el documento titulado *“Encuesta sobre el consumo de Chatarra,”*¹⁷ sostiene:

“El precio de la chatarra de cobre sigue la tendencia del precio internacional”.

Adicionalmente, en el acta de visita de inspección realizada en la sede de C.I. MUNDOMETAL S.A., el señor James Francisco Arias Vásquez, Representante Legal de dicha compañía, al solicitar las *“listas de precios de venta correspondiente al periodo junio de 2005 a diciembre de 2006”*, señaló:

*“No existe por mecanismo de negocio, pues las compras y las ventas se manejan de acuerdo al comportamiento de la bolsa de Londres.”*¹⁸

Pues bien, en este punto del análisis, y teniendo en cuenta los elementos conceptuales hasta aquí analizados, bien vale la pena detenerse en el comportamiento de los precios internacionales de la chatarra no ferrosa.

¹⁶ Ibidem.

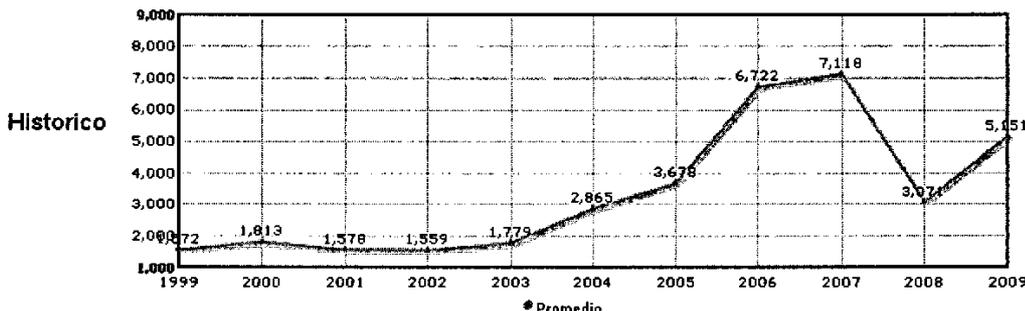
¹⁷ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: Encuesta sobre consumo de Chatarra. Ver folios 222 a 256 del expediente.

¹⁸ Ver folios 130 y 131 del expediente.

Por la cual se ordena un archivo de una averiguación preliminar

Gráfica N° 1
LME Diario Precios, dólares EE.UU. por tonelada (Comprador al contado)¹⁹
COBRE

Promedios Históricos del Cobre (cierre anual)
 Últimos 11 Años



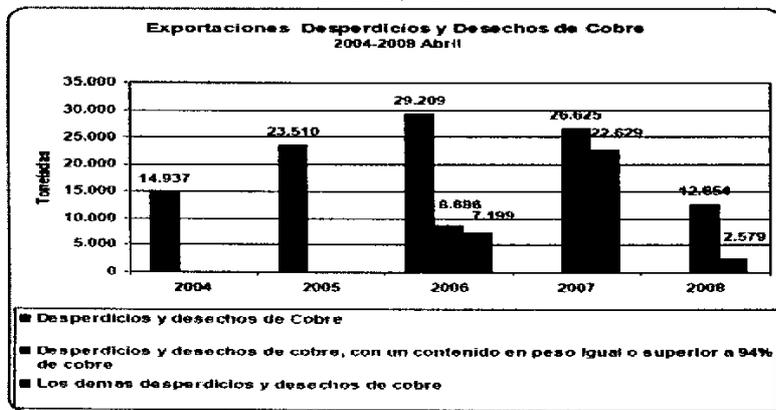
Fuente: LONDON METAL EXCHANGE (LME)

Para el caso del mercado de los metales no ferrosos en Colombia, se toman las cotizaciones diarias de la LME como referencia directa para la determinación de los precios, por esta razón es importante conocer cuál ha sido la evolución de estos en el tiempo.

Como puede observarse en la grafica anterior, después de una tendencia casi lineal durante el periodo 1999-2003, con un precio constante bajo, es posible apreciar una tendencia creciente del precio en el periodo 2003-2007, influenciada por una fuerte presión en la demanda por parte de economías como China, Republica de Corea, Tailandia, Estados Unidos, Taiwán, Brasil, y Venezuela entre otros.²⁰

Para el periodo 2007-2009, se observa una fuerte caída del precio del metal, y una posterior recuperación en el año 2009, lo que indica la dependencia de los precios con las fluctuaciones de la oferta y la demanda internacional.

Gráfica N° 2



Fuente: DIAN-DANE, Cálculos UPME

¹⁹ Traducción libre.

²⁰ Ver folio 263 del expediente.

Handwritten signature

Por la cual se ordena un archivo de una averiguación preliminar

Ahora bien, como se ilustra en la grafica N° 1, la tendencia mundial de los precios del cobre durante el periodo 2003- 2007 es creciente, lo cual converge con la grafica N° 2 que relaciona las exportaciones de cobre por partida arancelaria durante los años 2004-2008 en Colombia,²¹ en la cual se observa un comportamiento similar. Ello explicaría que existe un patrón de referencia mundial, y que las exportaciones de cobre de Colombia siguen una tendencia convergente en este sentido.

En consideración a ello, el análisis de los precios de exportación y el precio de referencia es pertinente para el caso, toda vez que este comportamiento aporta una visión más clara del mercado de los metales no ferrosos, en especial del correspondiente a la chatarra de cobre.

En este orden de ideas, un análisis realizado por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo sobre el consumo y el comercio de la chatarra no ferrosa en Colombia de junio de 2006,²² muestra la relación estrecha entre el precio externo del cobre y el precio implícito²³ de las exportaciones. Dicho análisis utiliza el coeficiente de correlación, el cual es una herramienta utilizada para determinar la relación entre dos o más variables, en este caso, entre el precio de exportación del cobre y el precio internacional del mismo. El resultado arrojado es de 0.98, lo que se traduce en una relación de estas dos variables de 98%. Así, pues, el Ministerio pone de presente una relación estrecha entre el precio internacional y el precio nacional.

De manera análoga en que el ministerio comprobó la relación estrecha entre los precios internacionales y los precios nacionales en el periodo 2003-2005, esta Delegatura, con base en las exportaciones totales hechas por Colombia, y el precio FOB²⁴ en dólares por tonelada de estas, según datos de la DIAN y DANE, así como los precios internacionales de Cobre (LME) para el periodo 2007-2009, realizó un análisis de correlación con el fin de determinar si con posterioridad a la presentación de la queja dicha relación siguió la misma tendencia.

Para ello, se analizaron las series de datos de los precios internacionales (LME) y la serie de los precios implícitos de exportación durante dicho periodo. Así, en la grafica N° 3 se evidencia que el comportamiento general de los precios presenta una tendencia similar. Es decir, tanto el mercado nacional como el internacional se caracterizan por ser volátiles y tener tendencias semejantes.

²¹ Folios 257 a 271 del expediente.

²² Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: Encuesta sobre consumo de Chatarra. Ver folios 222 a 256 del expediente. Disponible en <http://www.mincomercio.gov.co/econtent/documentos/intervenciones/2006/ConsumoComercioChatarra.pdf>

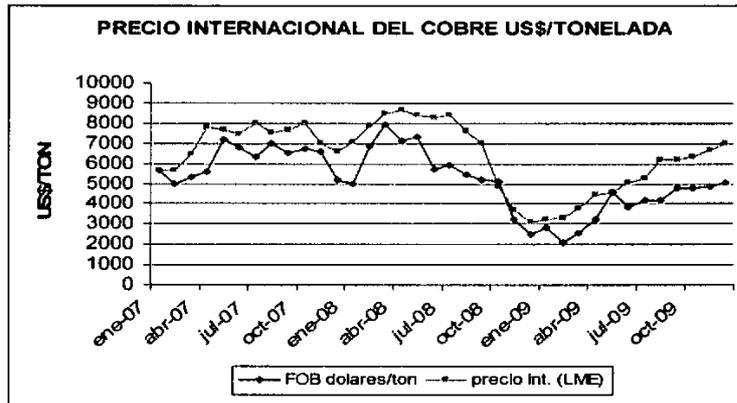
²³ PRECIO IMPLÍCITO: se define como el cociente entre el valor del producto exportado y su peso.

²⁴ FOB: Término de comercialización internacional que indica el precio de la mercancía a bordo de la nave o aeronave (Free on Board). Esto no incluye fletes, seguros y otros gastos de manipulación después de embarcada la mercancía.

MS

Por la cual se ordena un archivo de una averiguación preliminar

Grafica N° 3



Fuente: DIAN- UPME cálculos SIC

El análisis de correlación arrojó un resultado de 0.90. Es decir, una relación entre variables de precios de 90%, lo cual es indicativo de una probable dependencia entre los precios internacionales del cobre y el precio de exportación del mismo en Colombia.

Asimismo, se evidencia que los precios internacionales son mayores a los del mercado interno, ya que la cotización LME relaciona las calidades, usos y los principales productores de cobre del mundo para definir el precio. Por otro lado, Colombia exporta principalmente desperdicios y desechos de cobre con calidad variable, lo que implica que su precio sea menor.

8.4. Análisis de los hechos frente a las normas de libre competencia y prácticas comerciales restrictivas.

La presente averiguación preliminar tuvo como objeto determinar si los hechos que subyacen a la queja presentada, constitutivos de una presunta limitación en la oferta, prestaban mérito suficiente para abrir una investigación formal tendiente a determinar la eventual ocurrencia de una práctica contraria a las normas sobre promoción a la competencia y prácticas comerciales restrictivas.

De conformidad en los elementos probatorios reseñados, esta Delegatura no encuentra evidencias que sugieran que con ocasión de la actividad exportadora de los comerciantes internacionales de chatarra no ferrosa se haya presentado una restricción anticompetitiva en la oferta.

Si bien en atención al comportamiento del mercado internacional de chatarra no ferrosa puede eventualmente haberse presentado una disminución en la oferta de la materia prima en cuestión, con ocasión de un sustancial incremento en las exportaciones, ello no es posible asociarlo a la ocurrencia de una eventual práctica anticompetitiva.

Ahora bien, de conformidad con el coeficiente de correlación entre los precios nacionales de exportación y los precios internacionales de los metales no ferrosos, se puede concluir que existe una importante dependencia de los precios internos

Handwritten signature

Por la cual se ordena un archivo de una averiguación preliminar

respecto de los precios externos, que demuestra la relación y el comportamiento de las variables con el mercado.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que dichos metales son bienes transables y que su precio base deriva del establecido en el mercado internacional, esta Delegatura no encuentra mérito suficiente que determine la necesidad de abrir una investigación formal por la presunta infracción a las normas de promoción a la competencia y prácticas comerciales restrictivas.

En mérito de lo expuesto, esta Delegatura

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Ordenar el archivo del expediente radicado con el número 06-062081, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto.

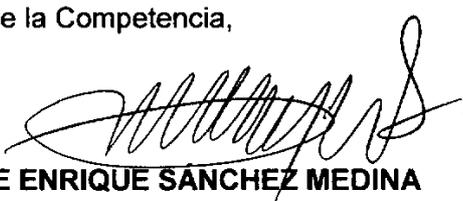
ARTÍCULO SEGUNDO: Notificar el contenido de la presente resolución a los representantes legales de la Asociación Colombiana de Pequeños Industriales – ACOPI – y la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI, informándoles que en contra del presente acto administrativo procede el recurso de reposición, el cual deberá interponerse ante el Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación.

ARTÍCULO TERCERO: Comunicar el contenido de la presente resolución al Sr. Ministro de Industria, Comercio y Turismo, Dr. LUIS GUILLERMO PLATA PAEZ.

COMUNIQUESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D. C., a los 28 JUL 2010

El Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia,


JORGE ENRIQUE SÁNCHEZ MEDINA

MAC-JSC 

Por la cual se ordena un archivo de una averiguación preliminar

Notificaciones

Doctor

LUIS CARLOS VILLEGAS

C.C. 4.558.806 de Salamina, Caldas.

Presidente ANDI

NIT: 890.900.762-5

Cr 43 A # 1 - 50 Piso 9 Torre II San Fernando Plaza
Medellín, Antioquia.

Doctor

NORMAN CORREA CALDERÓN

C.C. 70' 114.776 de Medellín

Presidente ACOPI

NIT: 860.006.821-8

Carrera 15 No 36-70

Bogotá, Colombia.

Comunicaciones

Doctor

LUIS GUILLERMO PLATA PAEZ

Ministro de Comercio Industria y Turismo

Calle 28 # 13 A- 15