



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

RESOLUCIÓN NÚMERO 59630 DE 2012

( 04 OCT 2012

11-127717

Por la cual se ordena el archivo de una investigación

**EL COORDINADOR DEL GRUPO DE TRABAJO PARA LA PROTECCIÓN DE LA  
COMPETENCIA CON ASIGNACION DE FUNCIONES DE 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 el Decreto 4886 de 2011, y, la Resolución 59565 del 03 de octubre de 2012,

**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 previó 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 artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, es función de la Superintendencia de Industria y Comercio, en su condición de Autoridad Única de Protección de la Competencia, “[v]elar por la observancia de las disposiciones en esta materia en los mercados nacionales.”

**CUARTO:** Que según lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto 4886 de 2011, corresponde al Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia “[t]ramitar de oficio o por solicitud de un tercero, averiguaciones preliminares e instruir las investigaciones tendientes a establecer infracciones a las disposiciones sobre protección de la competencia.”

**QUINTO:** Que el presente trámite se inició ante esta Delegatura con ocasión del traslado que hiciera el Coordinador del Grupo de Trabajo de Gestión Judicial de esta Entidad en el cual se notifica de la admisión que hiciera el Juzgado Once Civil Municipal de Bogotá de la acción de tutela No. 0751 de 2011, instaurada por el señor Ferney de Jesús Taborda Agudelo, José Chavarro Daza y Álvaro Santamaría Fajardo, en su calidad de arrendatarios contra la Corporación de Abastos de Bogotá S.A. CORABASTOS S.A.<sup>1</sup>

**SEXTO:** Que mediante oficio radicado con el No. 11-127717-16 del 23 de marzo de 2012, el Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia ordenó iniciar de oficio una

<sup>1</sup> Folio 1 a 48 del Cuaderno No. 1

averiguación preliminar para "...establecer si existe evidencia que determine la necesidad de iniciar una investigación por presuntas prácticas comerciales restrictivas de la competencia por parte de CORABASTOS S.A."<sup>2</sup>

**SÉPTIMO:** Que en desarrollo de la presente actuación administrativa, se practicaron las siguientes pruebas:

7.1. Testimoniales

- HÉCTOR WILLIAM VARELA AGUDELO<sup>3</sup>
- SILVERIO MONTAÑA MONTAÑA<sup>4</sup>
- ÁLVARO SANTAMARÍA FAJARDO<sup>5</sup>
- RAFAEL ÁNGEL CAMARGO MONTAÑA<sup>6</sup>
- CÉSAR VELÁSQUEZ<sup>7</sup>
- JOSÉ RAMIRO CARVAJAL ORTIZ<sup>8</sup>
- MIGUEL ROZO<sup>9</sup>
- CARLOS ENRIQUE NIETO DÍAZ<sup>10</sup>

7.2. Documentales

- Respuesta a requerimiento hecho en visita del 5 de diciembre de 2011 por parte de CORABASTOS S.A. con anexo de 1 CD que contiene Actas de Comité Inmobiliario.<sup>11</sup>
- Copia de Certificado de Existencia y Representación Legal de CORABASTOS S.A. de 27 de Diciembre de 2011.<sup>12</sup>
- Respuesta a requerimiento por parte de CORABASTOS S.A. acerca de volúmenes de los productos comercializados y CD de Actas del Comité Inmobiliario, celebradas entre 2008 y 2011.<sup>13</sup>
- Memorial de respuesta a requerimiento de CCI con CD anexo con la información de estadísticas de los productos transados de las centrales mayoristas disponibles para el sistema de abastecimiento de alimentos de los años 2008 a 2011.<sup>14</sup>
- Informe de Gestión de 2009 de CORABASTOS S.A.<sup>15</sup>
- Actas y circulares mediante las cuales se ha fijado o modificado el horario de abastecimiento y desabastecimiento en CORABASTOS S.A. para todos los productos entre los años 2005 a 2011.<sup>16</sup>
- Horario actual de abastecimiento y desabastecimiento en CORABASTOS S.A. para todos los productos.<sup>17</sup>

<sup>2</sup> Folio 174 del Cuaderno No. 1 del expediente

<sup>3</sup> Folio 166 del Cuaderno No. 1

<sup>4</sup> Folio 178 del Cuaderno No. 2

<sup>5</sup> Folio 451 del Cuaderno No. 4

<sup>6</sup> Folio 456 del Cuaderno No. 4

<sup>7</sup> Folio 472 del Cuaderno No. 4

<sup>8</sup> Folio 474 del Cuaderno No. 4

<sup>9</sup> Folio 481 del Cuaderno No. 4

<sup>10</sup> Folio 483 del Cuaderno No. 4

<sup>11</sup> Folios 142 y 143 del Cuaderno No. 1

<sup>12</sup> Folio 152 a 155 del Cuaderno No. 1

<sup>13</sup> Folio 161 a 163 del Cuaderno No. 1

<sup>14</sup> Folios 172 a 173 del Cuaderno No. 1

<sup>15</sup> Folios 269 a 272 del Cuaderno No. 2

<sup>16</sup> Folios 288 a 449 del Cuaderno No. 3

<sup>17</sup> Folios 286 y 287 del Cuaderno No. 3.

- Reglamento interno vigente, estatutos, listado de copropietarios con comercialización autorizada, listado de miembros de la junta directiva, mapa de la plaza de mercado y actividades comerciales desarrolladas y valores por concepto de canon de arrendamiento de la Corporación de Comerciantes Plaza de Mercado de Paloquemao -COMERPAL-<sup>18</sup>
- Estatutos, listado de accionistas, listado de miembros de la junta directiva, listado de comerciantes por código de local y comercialización, mapa de la central de abastos, procedimiento de adjudicación de locales, acta de junta directiva No. 558 del 3 de octubre de 2006 y actas y documentos socializados con los comerciantes, de CORABASTOS S.A.<sup>19</sup>
- Reglamento de propiedad horizontal, escritura pública de constitución, listado de miembros de junta directiva, plano de la central de abastos, listado de comerciantes y actividad desarrollada y horario de funcionamiento de la Central de Abastos del Norte -CODABAS-<sup>20</sup>

### 7.3. Visitas Administrativas

El 5 de diciembre de 2011 se realizó visita administrativa a las instalaciones de la Corporación de Abastos de Bogotá S.A. -CORABASTOS-, ubicadas en la Avenida carrera 80 número 2-51 de la ciudad de Bogotá D.C., como consta en el Acta de Visita y sus anexos.<sup>21</sup>

### OCTAVO: Sobre los hechos denunciados

La apoderada de los señores Ferney de Jesús Taborda Agudelo, José Chavarro Daza y Álvaro Santamaría Fajardo en acción de tutela interpuesta en contra de CORABASTOS S.A. afirma:

1. Que como comerciantes de CORABASTOS están ubicados en el sector denominado "El triángulo", el cual, desde su creación es único sitio autorizado dentro de la central para la comercialización de aguacate.
2. Que los contratos de arrendamiento en virtud de los cuales ejercen su actividad comercial en CORABASTOS, describen en su Cláusula Sexta lo siguiente: *"COMERCIALIZACIÓN: El inmueble dado en arrendamiento deberá ser destinado exclusivamente para la comercialización. AGUACATE.*
3. No obstante, CORABASTOS suscribió contratos de arrendamiento de locales en otras bodegas y sectores, creados con posterioridad, que fueron destinados a la comercialización de *frutas y verduras*, sin tener en cuenta la exclusividad que tenía el sector "El triángulo" para la comercialización de aguacate, que es catalogado, según ASOHOFRUCOL, como una fruta.
4. De lo anterior, se tiene que los quejosos dejaron de ser los comercializadores exclusivos de aguacate, razón por la cual elevaron solicitud a CORABASTOS para ampliar la destinación de sus puestos a la comercialización de *frutas y verduras*.
5. La respuesta de CORABASTOS a la solicitud realizada por los quejosos fue negada, y en palabras de la apoderada, sin mayores argumentos.

<sup>18</sup> Folios 489 a 585 del Cuaderno No. 4

<sup>19</sup> Folios 586 a 692 del Cuaderno No. 4

<sup>20</sup> Folios 693 a 707 del Cuaderno No. 4

<sup>21</sup> Folios 71 a 141 del cuaderno No. 1 del expediente y 181 del cuaderno No. 2 al 267 del cuaderno No. 3 del expediente.

6. Manifiestan que el dejar a las bodegas del sector "El triángulo" con la restricción de la sola comercialización de aguacate, y no permitirles la ampliación de la categoría de *frutas y verduras* se han visto afectados, negando el derecho a ejercer el trabajo de una manera digna y en condiciones de igualdad frente a los demás comerciantes, por cuanto no están en *condiciones de libre competencia económica* frente a quienes si pueden comercializar la fruta del aguacate y otros, en bodegas diferentes a las ubicadas en el sector "El triángulo".

Adicionalmente, bajo el radicado 11-131362, 0-0- de fecha 5 de octubre de 2011 se recibió el testimonio del señor Silverio Montaña, en su calidad de alcalde del municipio de Aquitania, Boyacá, y en representación del gremio de productores de cebolla larga del mismo municipio, en el que señaló la inconformidad de los agricultores con el horario de abastecimiento establecido en CORABASTOS S.A. para el producto en mención.

Consecuente con lo anterior, se colige a que criterio de los quejosos CORABASTOS S.A. restringe la actividad comercial tanto de comerciantes arrendatarios como de agricultores debido a que: i) No permite la ampliación de la actividad comercial a desarrollarse en los locales, ii) Impone horarios de abastecimiento y desabastecimiento de bodegas.

A continuación, a partir de de las afirmaciones de los quejosos, se analizó la evidencia recaudada dentro del expediente para evaluar el mérito de tales señalamientos.

### **8.1. Sobre la naturaleza jurídica y objeto social de CORABASTOS**

CORABASTOS, es una sociedad del orden nacional, de economía mixta sometida al régimen de sociedades comerciales del Estado, vinculada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, junto con la Gobernación de Cundinamarca y la Alcaldía de Bogotá, constituida por escritura pública No. 4.222 de 5 de agosto de 1970.

En el artículo cuarto de los estatutos de CORABASTOS S.A. se señala: *"El objeto social de CORABASTOS S.A. es contribuir a la solución del mercadeo de productos agropecuarios en Bogotá D.C. y en todo el territorio de la República de Colombia, mediante la construcción y manejo de una o varias plazas o centrales de comercio mayorista de productos agropecuarios, además de la organización de programas para mejorar los procesos de producción, selección, transporte, almacenaje, manipulación y distribución mayorista – detallista con el propósito de ofrecer productos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad."*

### **8.2. Reglamento Interno de Funcionamiento**

Mediante la Directiva de Gerencia 033 de 2006, el Gerente General de CORABASTOS S.A. resolvió adoptar el Reglamento Interno de Funcionamiento vigente a la fecha, que fuera aprobado por unanimidad en la Junta Directiva de CORABASTOS.

El artículo segundo del Reglamento establece: *"Ámbito de aplicación. Las normas del presente Reglamento Interno de Funcionamiento son de obligatorio cumplimiento para todos los usuarios definidos como: visitantes y ocupantes a cualquier título de los bienes de dominio exclusivo de "CORABASTOS", con el fin de establecer los requisitos mínimos de ingreso; derechos, deberes, obligaciones, prohibiciones, sanciones e incentivos de los usuarios; horarios de Funcionamiento; debida utilización de: las bodegas, locales o puestos; áreas comunes de circulación; de los muelles y andenes de cargue y descargue, y en*

*general, todo lo relacionado con el normal funcionamiento de la Central con el objeto de optimizar su uso."*

En el artículo 11 se lee que todas las instalaciones en CORABASTOS son de su propiedad y que para todos los efectos se encuentran amparados por las normas de derecho privado. Así mismo, se señala una destinación específica para cada una de las 89 bodegas al interior de CORABASTOS. En algunos casos, existe una actividad económica complementaria para las bodegas.

En el párrafo del artículo 12 del Reglamento Interno de Funcionamiento se establece que: *"la destinación comercial de un local o puesto de bodegas comunales, solo podrá ser variada por el Gerente General, cuando existan motivos suficientes que justifiquen un mejor funcionamiento de la Central y el servicio se encuentren entre los definidos en éste artículo, de acuerdo a los parámetros señalados por la Junta Directiva, la cual debe constar en acta".*

Por su parte, el artículo 45 establece: *"Los horarios que rijan para cada una de las actividades que se realizan en la Corporación se fijarán por Directiva de Gerencia, en función de las necesidades operativas y del servicio de los mismos, y para su determinación se deberá consultar a los diferentes sectores y representantes del comercio que ejerzan su actividad dentro de CORABASTOS; debiéndose establecer horarios diferenciales para el abastecimiento y el desabastecimiento, así como para el acceso a sus instalaciones, ya se trate de comerciantes, dependientes y demás usuarios, funcionarios o trabajadores de la Corporación, vehículos de cargue y descargue."*

### **8.3. Contratos de Arrendamiento**

El Reglamento Interno, a través de su artículo 58, dispone que *"El comerciante debe ocupar únicamente el local o puesto para la comercialización de los productos o servicios autorizados en la cláusula de comercialización del contrato de arrendamiento, cumpliendo las normas sobre pesas, medidas y precios conforme a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes."*

Lo anterior se encuentra plasmado en las copias de los contratos de arrendamiento aportados en el expediente:

- Contrato de Arrendamiento celebrado entre CORABASTOS S.A. y RAUL ANTONIO TOBON OROZCO (cláusula sexta)<sup>22</sup>
- Contrato de Arrendamiento celebrado entre CORABASTOS S.A. y GONZALO ROMERO ACOSTA (cláusula sexta)<sup>23</sup>
- Contrato de Arrendamiento celebrado entre CORABASTOS S.A. y AMADOR RIAÑO LEON (cláusula sexta)<sup>24</sup>
- Contrato de Arrendamiento celebrado entre CORABASTOS S.A. y MIGUEL ANGEL RINCON (cláusula tercera)<sup>25</sup>
- Contrato de Arrendamiento celebrado entre CORABASTOS S.A. y GONZALO ROMERO ACOSTA (cláusula sexta)<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Folio 20 a 23 del Cuaderno No. 1

<sup>23</sup> Folio 126 a 128 del Cuaderno No. 1

<sup>24</sup> Folio 129 a 132 del Cuaderno No. 1

<sup>25</sup> Folio 133 a 136 del Cuaderno No. 1

<sup>26</sup> Folio 137 a 139 del Cuaderno No. 1

Así mismo, en el capítulo tercero del Reglamento se establecen las obligaciones específicas de los arrendatarios, así:

*"ARTÍCULO 79: Además de las obligaciones de carácter general establecidas por el presente Reglamento y las disposiciones legales que regulan la materia, son obligaciones especiales para los arrendatarios las siguientes:*

1. *Cumplir cabalmente lo pactado en el contrato de arrendamiento.*
2. *Destinar el local o puesto para la venta exclusiva de los productos o mercancías determinados en la cláusula de comercialización del contrato de arrendamiento. (...)"*

En este punto es pertinente señalar la relevancia de los arrendamientos al interior de CORABASTOS tal como se observa en sus ingresos operacionales, extraídos de los estados financieros de esta empresa.

**"NOTA 24. INGRESOS OPERACIONALES**  
*Cifras en miles de pesos*

**Tabla 1: Ingresos Operacionales CORABASTOS Años 2010 y 2011**

CONCEPTO	2011	2010
Arrendamiento de inmuebles	10.804.995	10.352.356
Permisos	774.869	704.802
Actividades de Mercadeo	436.000	342.210
Primas de Adjudicación	128.071	465.916
Alquiler de Maquinaria	17.988	15.877
Ingresos de Arrendamiento	12.161.924	11.881.161
Concesión Covial (Contrato 070 de 2005)	6.616.263	5.565.491
Total Ingresos Operacionales	18.778.186	17.446.651

Fuente: CORABASTOS Elaboración: SIC

*Comprende los valores recibidos y/o causados como resultado de las actividades desarrolladas por la Corporación en cumplimiento de su objeto social. El incremento de de los ingresos operativos se da principalmente, por la adición de \$125 millones mensuales a la participación de Corabastos S.A. en el contrato de Concesión Covial S.A. 070 de 2005.*

*Los ingresos operacionales están constituidos así:*

*Arrendamiento de inmuebles.*

*En este grupo se registra lo inherente a la causación del canon de arrendamiento de los locales propiedad de la Corporación, según los centros de costos en los que está clasificado el servicio de arriendo, el incremento se presenta por el ajuste ponderado al canon de arrendamiento de los locales. (...)*

*Permisos*

*Estos ingresos corresponden a la facturación de los derechos de cesión, de subarriendo, subdivisión y derechos de Unificación en contratos de arrendamiento.*

*Primas de Adjudicación*

*Por este concepto se registra la adjudicación de locales disponibles para arrendamiento. (...)*"

De acuerdo con lo anterior, se tiene que el principal ingreso operacional de CORABASTOS en desarrollo de su objeto social es el arrendamiento de sus inmuebles por parte de los comercializadores.

#### 8.4. Sobre los horarios de abastecimiento y desabastecimiento

De acuerdo con la información aportada por CORABASTOS los horarios de abastecimiento y desabastecimiento que rigen desde la fecha del inicio de la presente actuación son los siguientes<sup>27</sup>:

**Tabla 2: Horarios de abastecimiento y desabastecimiento: Horarios de abastecimiento y desabastecimiento CORABASTOS**

BODEGAS	PRODUCTO	DESABASTECIMIENTO		ABASTECIMIENTO		RESTRICCIONES
		APERTURA	CIERRE	APERTURA	CIERRE	
1 a 10 y 16	Granos y Procesados	03:30	20:00	Descargue Libre		No se permite pernoctar vehículos dentro de la Corporación después de las 20:00 horas
35	Frutas y Verduras	03:30	20:00	03:30	17:00	
81	Frutas, Verduras, Papa, Plátano	03:00	14:00	10:30	02:00	
82	Frutas y Verduras	03:00	14:00	10:30	02:00	
39	Frutas Importadas	10:30	02:00	Descargue Libre		
29	Frutas	03:00	13:00	10:30	02:00	
30	Frutas	03:00	12:00	10:30	02:00	
11	Yuca	03:00	12:00	01:30	02:30	Domingos y festivos abastecimiento inicia a las 10:00 horas
32	Plátano	03:00	12:00	10:30	16:00	
12	Tomate	03:00	13:00	12:30	17:00	Ultimo vehículo ingresa a las 13:30 horas
21	Cebolla Cabezona	03:00	12:00	16:00	20:00	Ultimo vehículo ingresa a las 16:00 horas
	Habichuela, Frijol, Arveja	03:00	12:00	00:30	02:00	Ultimo vehículo ingresa a las 00:00 horas
13, 14, 15, 18, 19 y 20	Papa	23:00	15:30	Descargue Libre		
26	Hortaliza	03:00	13:00	00:00	02:30	
23	Verdura	03:00	13:00	23:00	02:00	
24	Zanahoria y Remolacha	03:00	12:00	23:00	02:00	Ultimo vehículo ingresa a las 23:00 horas
25	Papa Criolla	03:30	12:30	23:00	02:00	
	Cebolla Larga	03:30	12:30	00:00	03:00	
33	Aguacato	03:00	13:00	Descargue Libre		
21	Habas, Cubios y Chuguas	03:00	13:00	23:00	02:00	

Fuente: CORABASTOS Elaboración: SIC

#### 8.5. Sobre la posición de CORABASTOS S.A. en el mercado de comercialización mayorista de alimentos en Bogotá

De acuerdo con el sistema de seguimiento de abastecimiento de alimentos de la Corporación Colombia Internacional, en Colombia existen 13 plazas o centrales mayoristas de alimentos.

En la ciudad de Bogotá es donde se encuentra la central mayorista más grande del país, por volumen de alimentos comercializados. No obstante lo anterior, la ciudad de Bogotá cuenta con (veinte) 20 plazas de mercado distritales, y en total cuarenta y cuatro (44) plazas del mercado entre públicas y privadas<sup>28</sup>.

##### 8.5.1. Sobre las presuntas restricciones a la actividad comercial

<sup>27</sup> Folios 286 y 287 del Cuaderno No. 3

<sup>28</sup> [http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/portal/bogotanitos/curiosidades/plazas\\_mercado](http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/portal/bogotanitos/curiosidades/plazas_mercado)

**8.5.1.1. Respeto de la negativa de ampliación a la actividad desarrollada en los locales comerciales de "EL TRIANGULO".**

En la Acción de Tutela interpuesta por los señores FERNEY DE JESÚS TABORDA AGUDELO, JOSE CHAVARRO DAZA y ÁLVARO SANTAMARÍA FAJARDO se indica que la conducta presuntamente restrictiva se enmarca como una infracción a la Ley 256 de 1996, en los siguientes términos:

*"[...] la situación antes mencionada, viene presentándose desde hace aproximadamente 13 años y frente a la cual los comerciantes ubicados en el triangulo – y que tenían la exclusividad para la comercialización del aguacate-, hemos venido solicitando reiteradamente a la Corporación que se permita ampliar la destinación de nuestros puestos de comercialización de "frutas y verduras", considerando que el Aguacate es una fruta, y que el sector dejó de ser exclusivo para la comercialización por la misma Corporación, cuando o lo excluyó como debió hacerlo, en la comercialización de "frutas y verduras"*

*Solicitudes que nunca han sido analizadas de manera objetiva por la Corporación, pues ha perdido de vista la situación de desventaja en la que nos puso no sólo a nosotros, sino a todos los que se encuentran ubicados en el sector del triangulo, frente a los demás comerciantes, y frente a las cuales se pronuncia con Concepto No viable, sin mayores argumentos.*

*[...] Al haberse permitido que el Aguacate se comercializara en otras bodegas, y a su vez que las bodegas del sector el triangulo quedaran restringidas a la sola comercialización de aguacate, como así sucede, ha llevado a que muchos comerciantes, entre ellos quienes suscribimos la presente solicitud, nos veamos afectados económicamente y no hayamos podido cumplir con nuestras obligaciones financieras con entidades bancarias y algunos proveedores, pues cuando el mercado de aguacate no es bueno, estamos totalmente restringidos para comercializar cualquier otra fruta o verdura.*

*Lo anteriormente expuesto, ratifica que la desviación de clientela del sector el triangulo hacia esas bodegas autorizadas para la comercialización de "frutas y verduras" sin exclusión del aguacate, permitida por CORABASTOS, disminuyó en un promedio del 70% el nivel de ingresos de quienes teníamos la exclusividad, lo que desencadenó la crisis económica antes mencionada, afectando de manera directa y poniendo en riesgo nuestra vida como comerciantes independientes [...] y ya no estamos obteniendo utilidades que alcancen ni siquiera para el arrendamiento del puesto. Negándonos arbitrariamente el ejercicio de ejercer nuestro trabajo de manera digna y e condiciones de igualdad de condiciones que los demás comerciantes de frutas y verduras, por cuanto no estamos frente a una libre competencia económica de quienes pueden comercializar la fruta del aguacate, en otras bodegas diferentes a las ubicadas en el sector del triangulo"<sup>29</sup>. (Negrilla y subraya fuera de texto).*

Los accionantes invocan que con dicha conducta CORABASTOS S.A., está infringiendo los artículos 8, 9 y 18 de la Ley 256 de 1996<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Cuaderno 1, folio 58

<sup>30</sup> ARTÍCULO 8o. ACTOS DE DESVIACIÓN DE LA CLIENTELA. Se considera desleal toda conducta que tenga como objeto o como efecto desviar la clientela de la actividad, prestaciones mercantiles o establecimientos ajenos, siempre que sea contraria a las sanas costumbres mercantiles o a los usos honestos en materia industrial o comercial.

ARTÍCULO 9o. ACTOS DE DESORGANIZACIÓN. Se considera desleal toda conducta que tenga por objeto o como efecto desorganizar internamente la empresa, las prestaciones mercantiles o el establecimiento ajeno.

ARTÍCULO 18. VIOLACIÓN DE NORMAS. Se considera desleal la efectiva realización en el mercado de una ventaja competitiva adquirida frente a los competidores mediante la infracción de una norma jurídica. La ventaja ha de ser significativa.

En ese sentido, esta Delegatura considera pertinente pronunciarse en los siguientes términos:

Conforme con lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley 1340 de 2009, a la Superintendencia de Industria y Comercio le corresponde la vigilancia administrativa del cumplimiento de las disposiciones sobre competencia desleal. Para tal efecto, la Delegatura de Protección de la Competencia se encuentra facultada para tramitar las investigaciones administrativas de competencia desleal.

Para determinar si existe una infracción en facultades administrativas de las disposiciones sobre competencia desleal, la Superintendencia cuenta con las mismas atribuciones que tiene en relación con promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas. En este sentido, una vez esta Entidad recibe una queja por presuntos actos de competencia desleal, debe cumplir con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, que establece, entre otras funciones, la de "[...]conocer en forma privativa de las reclamaciones o quejas por hechos que afecten la competencia en los mercados nacionales 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".

Consecuente con lo anterior, y teniendo en cuenta los hechos denunciados, esta Delegatura encuentra:

1. Que la restricción a la ampliación de la actividad comercial en el sector del triangulo no afecta la oferta de frutas y verduras en CORABASTOS y por ende el consumidor o comprador detallista no se ven afectados<sup>31</sup>. En ese sentido, a partir de la información suministrada por CORABASTOS, se puede verificar que desde el año 2008 hasta el año 2011, el volumen de frutas ha aumentado pasando de 2.329 a 3.460 toneladas. E incluso la comercialización de aguacate ha aumentado de 121 toneladas a 180 toneladas<sup>32</sup>.

Tabla 3: Volumen de productos comercializados en CORABASTOS (Toneladas / Día)

	2009	2010	2011
HORTALIZAS	3.426	4.030	4.580
FRUTAS	2.588	3.045	3.460
PLATANOS	591	695	790
TUBERCULOS	2.625	3.089	3.510
GRANOS Y PROCESADOS	1.047	1.232	1.400
VARIOS	262	308	350
TOTAL	10.539	12.399	14.090

Fuente: CORABASTOS. Elaboración: SIC

A CORABASTOS ingresan diariamente 12.400 toneladas de alimentos procedentes en su mayoría del departamento de Cundinamarca, y la otra mitad de los departamentos de Boyacá, Eje Cafetero, Meta, Tolima, Huila, y Santanderes de los cuales la papa es el renglón más significativo con 25%, seguido por las frutas de clima frio, cálido, y frutas importadas con un 24%, con toda variedad de pasifloras, cítricos, caducifolios y mangos, las hortalizas con 33% entre las que sobresalen la zanahoria, la cebolla junca, cebolla bulbo, arveja y mazorca toda clase de crucíferas y de hoja, tomates y pimentones; los plátanos ocupan el 8%

<sup>31</sup> De conformidad con el artículo 3 de la Ley 1340 de 2009, las actuaciones administrativas adelantadas por esta Superintendencia en materia de protección de la competencia tienen como propósito "la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica".

<sup>32</sup> Cuaderno 1, folio 162

principalmente provenientes de los llanos orientales y el eje cafetero. Los granos en su mayoría provenientes de Estados Unidos, Canadá, y México ocupan el 6%<sup>33</sup>.

De acuerdo a la Tabla 3, el volumen de los productos comercializados en la central mayorista de CORABASTOS ha ido en aumento año a año desde 2008, y el renglón más representativo son las hortalizas, seguido de los tubérculos, y las frutas.

2. Que la conducta denunciada, en principio, no trasciende la esfera particular de las personas referidas. En ese sentido, es importante señalar que dentro de la Acción de Tutela, anteriormente reseñada, se indica que la afectación derivada de la negativa de ampliación de la actividad comercial recae únicamente sobre los arrendatarios de los locales del sector "El Triángulo".

Es necesario señalar, que el origen de la inconformidad de los accionantes radica en el contenido de los contratos de arrendamiento celebrados entre los accionantes y CORABASTOS, específicamente en la determinación de la actividad comercial a desarrollar en los locales propiedad de la mencionada central de abastos.

El Código Civil Colombiano al tratar el contrato de arrendamiento en su artículo 1996 establece: *"El arrendatario es obligado a usar de la cosa según los términos o el espíritu del contrato; y no podrá, en consecuencia, hacerla servir a otros objetos que los convenidos, o a falta de convención expresa, a aquellos a que la cosa es naturalmente destinada, o que deban presumirse de las circunstancias del contrato o de la costumbre del país.*

*Si el arrendatario contraviene a esta regla, podrá el arrendador reclamar la terminación del arriendo con indemnización de perjuicios, o limitarse a esta indemnización, dejando subsistir el arriendo."*

Teniendo en cuenta que en el presente caso se han presentado cambios en el objeto de algunos de los contratos de arrendamiento de ciertos locales comerciales de CORABASTOS, es pertinente señalar que éste tipo de contratos celebrados entre dicha sociedad y los comerciantes arrendatarios que allí operan, forman parte de la órbita del derecho privado y tienen un carácter consensual, en relación con las cláusulas que los regirán, por tanto los cambios que se presenten en el objeto de los mismos, parten de un acuerdo de voluntades entre arrendador y arrendatario.

En ese sentido, si eventualmente un cambio en el objeto de tales contratos pudiera estimarse como un beneficio en términos comerciales para algunos arrendatarios de CORABASTOS en comparación con el resto de ellos o de un sector específico de los mismos, no puede concluirse que se trata de una afrenta que implique restricción a la libre competencia a ciertos participantes de dicho mercado, como lo reclaman los comerciantes del sector "El Triángulo".

Así las cosas, si bien CORABASTOS, basado en el Reglamento Interno de Funcionamiento antes citado, ha limitado la destinación comercial de un sector de locales a cierta actividad económica, ello no determina un menoscabo en las condiciones generales de los contratos de quienes solo comercializan aguacate, porque las mismas han sido previamente conocidas por quienes son hoy arrendatarios. De esta manera, no se está afectando uno de los elementos propios de la libertad de empresa cual es el contrato, al haberse establecido previamente y de manera clara las cláusulas por las cuales se va a regir aquél y al haberse

<sup>33</sup> Cuaderno 1, folio 79.

mantenido de manera intacta el cumplimiento del objeto y las condiciones del mismo por parte de los contratantes durante su ejecución.

De esta manera, no puede considerarse que existe una actuación arbitraria en el mercado por parte del agente económico CORABASTOS S.A. en contra de los vendedores del sector de "El Triángulo" al no existir imposición alguna de las condiciones que impidan la libre participación de los comerciantes en dicho mercado o que imposibiliten que los consumidores tengan libre escogencia y acceso al mismo.

En conclusión, tal como lo establece la sentencia C-649/2001, la Superintendencia de Industria y Comercio debe atender las reclamaciones o quejas que se presenten por hechos que afecten la competencia, y dar trámite a las que sean significativas, para alcanzar las finalidades establecidas en la ley. Para el presente caso, se reitera, la conducta denunciada, en principio, no trasciende la esfera particular de las personas referidas.

#### 8.5.1.2. Respetto de los horarios de comercialización.

Afirma el señor Silverio Montaña:

- *Los camiones llegan a CORABASTOS entre las 6 y 8 de la noche, tienen un plazo para ingresar a la plaza hasta las 12 de la noche, todos los días. Y cuando llegan a CORABASTOS, deben estacionarse en un patio que le dicen el martillo. A las 12 de la noche, sale un vigilante de CORABASTOS y les da la orden de que partan hasta la bodega 25, los más hábiles logran ubicarse mejor frente a la bodega 25 en unos poquitos puestos, y los que no, se cuadran lejos. A las 12 de la noche abre el mercado de los comerciantes, y estos empiezan a recorrer camión por camión para negociar. Ese proceso de comercialización entre el agricultor y el comerciante de CORABASTOS se desarrolla entre las 12 de la noche y las 3 de la mañana.*
- *Ese procedimiento lo estableció CORABASTOS hace como unos 10 años porque antes el agricultor tenía la posibilidad de venderle al comerciante, así fuera a las 6, 7 de la mañanas o a las 8 de la mañana, ahora tiene que llegar antes de la 12, el que no llegue antes de la 12, no lo dejan entrar a la central de abastos, y tiene que someterse al horario establecido para hacer esa labor de negociación.*
- *Los agricultores tienen que entrar a la hora establecida si no se quedan por fuera Los camiones que llegan después de las 12, y no pueden entrar, entonces se quedan con su producto. De pronto a las 6 de la mañana entran a la bodega y si se la compran, se la compran a mitad de precio o a las condiciones que ponga el comerciante.*

Sobre el caso de fijación de horarios por parte de CORABASTOS, Mendoza (1999) señala: "[...] Una de las decisiones más recientes tomadas por las directivas de CORABASTOS se relaciona con la ampliación del horario de mercadeo. El horario tradicional siempre ha sido de 3 a 6 a.m. para el "abastecimiento" o mercadeo entre acopiadores (o productores) y los mayoristas, con llegada de camiones a abastecer desde las 12 de la noche. Entre 6 y 9 o 10 a.m., se cumple el horario de "desabastecimiento" o sea la venta de detallistas y a otros compradores". "Entre las 4 y las 8 a.m., la congestión de vehículos, personas y carros de mano es enorme, e impide la buena comercialización. Los propios mayoristas contribuyen al desorden al introducir sus autos personales en las áreas de parqueo y ventas, igualmente causan desorden los vendedores informales de productos y comida preparada"<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> MENDOZA VILLALOBOS, Gilberto. Diagnostico del Mercado Agrícola y Agroindustrial en Colombia. Una Estrategia para la Reactivación de la Agricultura. Universidad de Bogota Jorge Tadeo lozano. Recuperado de [http://books.google.com.co/books?id=xJYa9\\_331dcC&pg=PA64&lpg=PA64&dq=estudios+sobre+corabastos&so](http://books.google.com.co/books?id=xJYa9_331dcC&pg=PA64&lpg=PA64&dq=estudios+sobre+corabastos&so)

Sobre la comercialización de los productos en las horas de la mañana Mendoza (1999) señala:

*"[...] los cultivos se cosechan desde las horas de la mañana y el mediodía buscando las horas más frescas. Inician su viaje al mercado entre las 4, 5, y 6 p.m., dependiendo de las distancias a Corabastos, y se refugian del calor viajando en la noche. La comercialización en las horas de la madrugada se realizan por razones de frescura y así mismo para que llegue los productos frescos al expendio del detallista"*

De la información obrante en el expediente se pudo determinar que en la fijación del horario de abastecimiento y desabastecimiento no se tienen en cuenta criterios elementales como el flujo de vehículos, el volumen de mercancía entrante y la procedencia. No obstante, y a partir de lo afirmado por el Gerente General de CORABASTOS se pudo establecer que la determinación de los horarios no corresponde a una decisión que restrinja, en general, las condiciones de comercialización de los productos, y en específico, las condiciones de comercialización de la cebolla.

En ese sentido manifestó el señor Héctor William Varela Agudelo, quien para la época de los hechos actuaba como Gerente General de CORABASTOS, afirmó: " [...] No, que yo conozca, no. Y por una razón, en CORABASTOS realmente es donde se genera la oferta y la demanda y allá llegan todos los productores de Cundinamarca que quieren llegar a CORABASTOS, en el martillo, directamente a los comerciantes de cada bodega, restringir eso es muy complicado, además porque la corporación no tendría conocimiento de toda la infraestructura vial, de todas las comercializaciones, de cuando va a llegar tomate, cuando va a llegar papa, lo saben más los mismos comerciantes, ellos saben en qué época llega más tomate, llega menos tomate, llega menos papa, llega menos papa, por eso todo se hace en acuerdo, en consenso, de hecho, cuando hay abundancia de producto o que se va a llegar mucho producto, ellos mismos solicitan se haga un acuerdo porque hay demasiado o hay muy poco. Pero que yo recuerde no hay algo que diga en CORABASTOS, mire es que el tomate tiene que llegar estrictamente a esta hora y venderse a esta hora, no. Todo básicamente son consensos".

Igualmente indicó:

**Despacho:** *¿Qué criterios se tienen en cuenta para definir los criterios de abastecimiento y desabastecimiento de los productos en CORABASTOS?* **Interrogado:** *Hoy en día básicamente, la misma petición de las diferentes bodegas de CORABASTOS y otra connotación que ha sido muy importante, CORABASTOS en este momento está arreglando la totalidad de su malla vial eso son más o menos 210 mil metros cuadrados lo que permanentemente obstruye la operatividad en la central porque cada día tenemos cuatro, cinco frentes de obra con maquinaria, rompiendo vías, etcétera. Eso genero que en algún momento se hicieran acuerdos con las diferentes bodegas en donde dijeran: a nosotros nos queda más fácil de tal horario a tal horario abastecernos y luego empezar el desabastecimiento, el área del tomate tiene un horario, el área de la cebolla tiene otro, la cebolla cabezona tiene otro, pero básicamente se ha analizado, y lo hemos comentado en muchos comités de líderes de bodega y es que hay que llegar en un momento determinado a que vuelvan y todo se abastezca en un solo horario y todos se desabastecen en otro horario para evitar que unos lleguen a una hora, otros lleguen a otra hora pero eso tiene que pasar, pero eso tiene que pasar porque primero se arregle toda la malla vial porque sería*

*inmanejable la operatividad de CORABASTOS al interior todos llegando al mismo tiempo y todos saliendo al mismo tiempo.*

**Despacho:** *Usted en su respuesta anterior, nos hace una precisión, y es que existe un elemento de coyuntura que es el arreglar las vías aledañas al sector de CORABASTOS pero independientemente de ese elemento que es transitorio, que criterios tiene en cuenta la central mayorista para definir el horario?*

**Interrogado:** *Eso no es impuesto por la Corporación sino que es en consenso con las diferentes áreas de comercialización y bodegas por qué, porque para uno es muy difícil imponer entre otras, ahora en la época de invierno, el Ministerio de Agricultura, nos dijo, y la Alcaldía de Bogotá, dijo, ustedes no pueden poner en riesgo la seguridad alimentaria y si vienen veinte viajes de arveja de pasto y no llegaron en el horario, y llegan más tarde, porque se derrumbo una vías, yo creo que hay que permitir que ingresen a la corporación porque eso si pone en riesgo la seguridad alimentaria en la medida en que eso puede ser aprovechado porque como no llego la carga, entonces unos dicen, no es que esta cara. Resulta que cuando llegan los veinte viajes el precio vuelve y baja, generalmente hay unos horarios ya pactados con los comerciantes que la Corporación lo que hace es tratar de hacerlo respetar, si hay algún inquietud en ese sentido, que ya no nos está funcionando, que es que la carga no está llegando a tiempo se reúnen todos los sectores de las bodegas que corresponden y se ponen de acuerdo con el área operativa para ver si es viable que haya un cambio y lógicamente que no obstruya a los demás y no se genere problema con los demás.*

Ahora, dado lo manifestado por los quejosos en relación con el horario de abastecimiento de cebolla es pertinente analizar los horarios de abastecimiento de productos similares que se comercialicen en CORABASTOS.

Del análisis de los horarios de abastecimiento de CORABASTOS se observa que de las 68 bodegas, 15 están sujetas a un horario de abastecimiento. Por su parte, de la lectura de la Tabla de Abastecimiento de productos agropecuarios en las diferentes plazas del país entre enero de 2008 hasta noviembre de 2011 que le fuera requerido a la Corporación Colombia Internacional CCI, se observa que aproximadamente 101 productos agropecuarios están sujetos a horarios de abastecimiento, ya que estos son comercializados en alguna de las 15 bodegas relacionadas en la tabla anterior.

En este orden de ideas, preliminarmente, esta Delegatura encuentra que a la Corporación de Abastos de Bogotá CORABASTOS no le asiste ningún interés en promover, o mantener los escenarios descritos por los quejosos sino más bien, estos obedecen a normas de derecho privado que pretenden regular el funcionamiento de esta sociedad con el fin de cumplir con su objeto social.

**NOVENO:** Estando claro lo anteriormente expuesto, esta Delegatura concluye que no existe mérito para dar inicio a una averiguación preliminar o a una investigación.

En mérito de lo expuesto, esta Delegatura,

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** ARCHIVAR el trámite radicado con el número 11-127717 por las razones señaladas en la parte considerativa de esta decisión.

RESOLUCIÓN NÚMERO 59630 DE 2012

Radicación 11-127717

Página 14 de 14

**ARTÍCULO SEGUNDO: COMUNICAR** el contenido de la presente resolución al Coordinador del Grupo de Trabajo para la Protección de la Competencia, para los fines pertinentes.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá D. C., a los 04 OCT 2012

**EL COORDINADOR DEL GRUPO DE TRABAJO PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA CON ASIGNACION DE FUNCIONES DE SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA,**

  
**JULIO CÉSAR CASTAÑEDA ACOSTA**

*Elaboró: Diego Castillo, Ricardo Guerrero y Angélica Areiza.  
Revisó: Julio Castañeda  
Aprobó: Carlos Pablo Márquez*