



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

RESOLUCIÓN NÚMERO 12675 DE 2003

( 02 MAYO 2003 )

Por la cual se abre una investigación

LA SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO

En uso de sus atribuciones legales y,

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO:** Que en virtud de lo dispuesto en el decreto 2153 de 1992, en concordancia con la ley 155 de 1959, la Superintendencia de Industria y Comercio tiene como una de sus atribuciones la de velar por la observancia de las disposiciones sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas.

**SEGUNDO:** De acuerdo con las disposiciones contenidas en la ley 155 de 1959 y en el numeral 9 del artículo 47 del decreto 2153 de 1992, encontramos:

**1. Acuerdos contrarios a la libre competencia.**

De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 47 del decreto 2153 de 1992 se consideran contrarios a la libre competencia los acuerdos que tengan por objeto la colusión en las licitaciones o concursos o los que tengan como efecto la distribución de adjudicaciones de contratos, distribución de concursos o fijación de términos de las propuestas.

**2. Autorización, ejecución o tolerancia**

Según lo establecido en el numeral 16 del artículo 4 del decreto 2153 de 1992, en concordancia con la ley 155 de 1959, están sujetos a las sanciones allí contempladas, los administradores, directores, representantes legales, revisores fiscales y demás personas naturales que autoricen, ejecuten o toleren conductas violatorias de las normas sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas

**TERCERO:** Mediante comunicación radicada bajo el número 03027512 del 2 de abril de 2003, la doctora **MARIA ISABEL PATIÑO OSORIO**, Directora General del INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU, solicitó a esta Superintendencia analizar las propuestas de dos de los proponentes a la licitación pública IDU-LP-UEL-043-2002, adelantada con el propósito de contratar el suministro de recebo en la localidad de Suba en Bogotá D.C. Dichas propuestas corresponden a los siguientes participantes: CONSORCIO MATERIALES integrado por LUIS EDUARDO NOVOA CARRILLO-MARCO FIDEL TEQUIA GONZALEZ y la presentada por el señor JORGE ENRIQUE ROJAS

Por la cual se abre una investigación

ABRIL, por la presunta realización de acuerdos contrarios a la libre competencia y prácticas comerciales restrictivas, que se sintetizan de la siguiente manera:

### 3.1. Colusión en licitaciones o concursos.

Mediante Resolución No. 8799 del 27 de septiembre de 2002, el Director General (E) del INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU, ordenó la apertura de la Licitación Pública No. IDU-LP-UCL-043-2002 cuyo objeto era contratar el suministro de recebo en la localidad de Suba en Bogotá D.C., en desarrollo de la licitación y en virtud del principio de la selección objetiva de los contratistas del Estado<sup>1</sup>, se rechazaron las propuestas presentadas por los siguientes proponentes: Propuesta No. 1 correspondiente al CONSORCIO MATERIALES integrado por LUIS EDUARDO NOVOA CARRILLO y MARCO FIDEL TEQUIA GONZALEZ y la propuesta No. 7 correspondiente al señor JORGE ENRIQUE ROJAS ABRIL, toda vez que, presuntamente, dichas ofertas fueron presentadas en condiciones no competitivas con el fin de manipular la media geométrica<sup>2</sup> y de esa forma distorsionar los resultados de la licitación para favorecer a un tercero.

Teniendo en cuenta que la mencionada conducta fue denunciada en primer lugar por el proponente CONSORCIO RECEBO SUBA, con ocasión de las observaciones formuladas por los proponentes, y atendidas por el IDU, en la respuesta a las mencionadas observaciones, la Directora General del IDU, pone en conocimiento de los proponentes que en sesión del Comité Contractual del día 7 de noviembre de 2002, se ha impartido instrucciones para contratar un estudio técnico estadístico que permita comprobar la forma en que una propuesta no competitiva distorsiona las reglas de adjudicación de la presente licitación, impidiendo a la administración realizar un proceso de selección objetiva, como lo exige la ley. Así mismo manifiesta la entidad contratante: *“Es claro para la administración que un proponente que oferte precios unitarios en el rango cercano al 80% del valor del presupuesto oficial, como en este caso lo hacen los proponentes CONSORCIO MATERIALES y JORGE ENRIQUE ROJAS ABRIL, no están compitiendo para sí mismos, toda vez que este tipo de propuestas no tienen ninguna posibilidad de éxito, dadas las condiciones en que históricamente se han presentado las propuestas en licitaciones con metodologías de asignación de puntaje similares a las del presente”*<sup>3</sup>.

En concordancia con lo anterior, el IDU contrata los servicios del Dr. Rafael Bautista, profesor de la facultad de Administración de la Universidad de los Andes, experto en Análisis de riesgos y en Teoría de Juegos, para que desarrollara el trabajo de elaboración de una herramienta metodológica que permita establecer juicios de valor acertados acerca de la aplicación de la libre competencia en los procesos de selección de proponentes que adelanta el IDU, dicho trabajo contó con el apoyo de

<sup>1</sup> Ley 80 de 1993, artículo 29.- Del deber de selección objetiva. La selección de contratistas será objetiva. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se hace al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.

<sup>2</sup> Pliego de Condiciones de la Licitación IDU-LP-UCL-043-2002, Capítulo 3, factores de evaluación y adjudicación.

FACTORES	PUNTAJES
Valor total del índice representativo	990 puntos
Aseguramiento de la calidad	10 puntos
Cumplimiento	Resta puntaje de acuerdo con num. 3.6.
<b>TOTAL</b>	<b>1000 PUNTOS</b>

<sup>3</sup> Anexo No. 2, Respuestas a las observaciones formuladas por los proponentes, folio 0082 del expediente remitido por el IDU.

Por la cual se abre una investigación

los profesionales de las áreas técnicas de licitaciones y concursos del instituto. De los resultados del mencionado escrito, contenidos también en la respuesta a observaciones, consideramos oportuno para la investigación a iniciar por esta Entidad, transcribir algunos de sus apartes:

"De acuerdo con lo señalado por el experto en el informe en el cual se hace referencia al RAZONAMIENTO APLICADO PARA EL CASO DE LICITACIONES EN CURSO, la línea de razonamiento descrita en el mismo informe, no está concebida para que se adapte específicamente a la LP-DTMV-030, si no que se trata de una línea general de argumentación aplicable a todas las licitaciones que en la actualidad se encuentran en curso y que presenten características como las que se encuentran en la LP-DTMV-030, la administración procedió a aplicar este procedimiento a la LP-UEL -030, encontrando lo siguiente:

- Se realizaron numerosas pruebas siguiendo la metodología descrita en el aparte iii) del numeral 4 del informe.
- Inicialmente se tomó una muestra aleatoria simple de 25 escenarios posibles para la ocurrencia de la licitación. Se corrió la muestra condicionada a que los proponentes 1,2,6 y 7 siempre permanecieran como parte de todas las muestras. Lo anterior por cuanto los proponentes No. 2 y 7 son los generadores del sesgo y los proponentes Nos. 1 y 6 ofertan sus valores un tanto por debajo de los demás oferentes.
- En todos los casos sale favorecido el proponente No. 1, sin importar la estructura de los otros participantes, ni el número de valores oficiales que asigne la balota.
- Como contraste se tomó una muestra de 25 escenarios, en los cuales los elementos causantes del sesgo excesivo, los proponentes Nos. 2 y 7, se dejan por fuera, pero con la condición que los 1 y 6 permanecen presentes en todos los escenarios. En este segundo conjunto de escenarios, el proponente No. 1 nunca saca el mayor puntaje y el puesto de mayor puntaje va hacia otros que difieren con el escenario particular con el número que arroje la balota.

Se tiene en resumen la siguiente combinación de eventos:

- a) Cuando se encuentran presentes los proponentes No. 2 y 7, gana siempre el proponente No. 1.
- b) Cuando están ausentes los proponentes No. 2 y 7, el proponente No. 1 nunca sale favorecido con la adjudicación.
- c) Los proponentes Nos. 2 y 7 no presentan estrategias competitivas, por cuanto con los precios ofertados, nunca podrían ser objeto de la adjudicación del proceso.

De los resultados del informe presentado por el Dr. Bautista y de la aplicación de los procedimientos que la administración le ha dado a la LP-UEL- 043 se puede concluir lo siguiente:

1. El IDU estableció en los pliegos de condiciones unas reglas para la elaboración y presentación de ofertas que buscan generar un entorno competitivo entre los distintos proponentes.
2. El mecanismo de selección empleado promueve la libre competencia, suponiendo que los proponentes presentan ofertas competitivas, bajo una premisa de no- cooperación entre ellos.
3. Teniendo en cuenta las reglas previamente establecidas en el Pliego de Condiciones, así como los resultados históricos de licitaciones anteriores con mecanismos de asignación de puntaje similares al de este proceso, es posible concluir que para tener una oferta competitiva en el mismo, es decir una oferta con posibilidades de ser adjudicatario, los precios ofrecidos debían situarse en un rango de valores cercano al 99% de los precios oficiales.

Por la cual se abre una investigación

4. La presentación de propuestas no competitivas (propuestas con valores cercanos al 80% del valor oficial sin ninguna posibilidad de resultar adjudicatarias), tienen la capacidad de generar un ambiente no competitivo, en el cual uno solo de los proponentes resulta ser el adjudicatario de la licitación, sin importar cuáles de los demás proponentes queden finalmente habilitados o el número de veces que se tendrá en cuenta el presupuesto oficial para el cálculo de la media geométrica..."

Con base en las consideraciones precedentes, se puede dilucidar que las propuestas presentadas por los señores LUIS EDUARDO NOVOA CARRILLO y MARCO FIDEL TEQUIA GONZALEZ (proponentes identificados como No. 2 dentro de la licitación del IDU LP-UEL-043-2002) y el señor JORGE ENRIQUE ROJAS ABRIL, presumiblemente se presentaron sin ánimo de competitividad, lo que podría haber generado un entorno que impide la comparación objetiva de propuestas, lo cual, en los términos del numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992<sup>4</sup>, podría configurarse como colusión.

### 3.2. Autorización, ejecución o tolerancia.

Como resultado del ejercicio de las facultades inherentes a la representación legal, se infiere que las personas que ostentan dicha calidad en las empresas involucradas en la presunta infracción a las normas de promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas antes de descritas y las demás personas naturales, podrían haber autorizado, ejecutado o por lo menos tolerado tales comportamientos.

**CUARTO:** Conforme con el artículo 3 del código contencioso administrativo, la administración tomará las medidas pertinentes para evitar nulidades en los procesos que adelante.

En mérito de lo anteriormente expuesto, este despacho,

### RESUELVE:

**PRIMERO:** Abrir investigación para determinar si las personas que integran el CONSORCIO MATERIALES, esto es los señores LUIS EDUARDO NOVOA CARRILLO y MARCO FIDEL TEQUIA GONZALEZ (proponentes identificados como No. 2 dentro de la licitación del IDU LP-UEL-043-2002) y el señor JORGE ENRIQUE ROJAS ABRIL (identificado dentro de la misma licitación como proponente No. 7), autorizaron, ejecutaron o toleraron en contravención conductas contrarias a las normas sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas conforme con lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 47 del decreto 2153 de 1992.

**SEGUNDO:** Notifíquese personalmente el contenido de la presente resolución a las personas que integran el CONSORCIO MATERIALES, esto es los señores LUIS EDUARDO NOVOA CARRILLO y MARCO FIDEL TEQUIA GONZALEZ y al señor JORGE ENRIQUE ROJAS ABRIL, para que dentro de los 15 días hábiles siguientes, soliciten o aporten las pruebas que pretendan hacer valer dentro de la investigación.

**TERCERO :** En contra de la decisión contenida en esta resolución no procede recurso alguno, en los términos del artículo 49 del código contencioso administrativo, concordante con el decreto 2153 de 1992.

<sup>4</sup> Decreto 2153 de 1992, artículo 47, numeral 9.- ... se consideraran contrarios a la libre competencia entre otros acuerdos: "Los que tengan por objeto la colusión en las licitaciones o concursos o los que tengan como efecto la distribución de adjudicaciones de contratos, distribución de concursos o fijación de términos de las propuestas."

Por la cual se abre una investigación

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá D.C., a los **02** MAYO 2003

**La Superintendente de Industria y Comercio,**

  
**MÓNICA MURCIA PÁEZ**  
CPL/bca

**NOTIFICAR:**

Señor:

**LUIS EDUARDO NOVOA CARRILLO**  
C.C. 19.427.019 de Bogotá  
**Integrante del CONSORCIO MATERIALES**  
Calle 120 No. 38- 21  
Ciudad.

Señor:

**MARCO FIDEL TEQUIA GONZALEZ**  
C.C. 3'177.318  
**Integrante del CONSORCIO MATERIALES**  
Carrera 6 No. 15 - 38  
Soacha - Cundinamarca.

Señor:

**JORGE ENRIQUE ROJAS ABRIL**  
C.C. 19.448.037 de Bogotá  
Persona natural  
Carrera 95 No. 137- 70 interior 8 apto. 504  
Ciudad.