



**MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO
SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - 2015**

05 MAY 2015

Radicado N° 13 - 54936

VERSIÓN ÚNICA

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

EL SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA

En ejercicio de las facultades legales, en especial de las previstas en los numerales 2 y 3 del artículo 1 y numeral 4 del artículo 9 del Decreto 4886 de 2011 y,

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que el artículo 333 de la Constitución Política de Colombia establece que "[...] la libre competencia económica es un derecho de todos [...]" y "[...] el Estado, por mandato de la Ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional".

SEGUNDO: Que de conformidad con lo previsto en el artículo 2 de la Ley 1340 de 2009:

"(...) Lo dispuesto en las normas sobre protección de la competencia se aplicará respecto de todo aquel que desarrolle una actividad económica o afecte o pueda afectar ese desarrollo, independientemente de su forma o naturaleza jurídica y en relación con las conductas que tengan o puedan tener efectos total o parcialmente en los mercados nacionales, cualquiera sea la actividad o sector económico"¹ (se subraya).

TERCERO: Que conforme el numeral 3 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, es función de la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** (en adelante **SIC**):

"Conocer en forma privativa de las reclamaciones o quejas por hechos que afecten la competencia en todos 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" (se subraya).

CUARTO: Que según lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 9 del Decreto 4886 de 2011, corresponde al Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia:

"Tramitar, 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 **RECAUDO BOGOTÁ S.A.S.** (en adelante **RECAUDO BOGOTÁ**) identificada con NIT 900.453.688, presentó ante la **SIC**, un escrito de queja radicado con

¹ Artículo declarado exequible por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-172 del 19 de marzo de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA Nº 2

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

el No. 13-54936 del 20 de marzo de 2013², por la ocurrencia de una presunta conducta constitutiva de abuso de posición de dominio por parte de **ANGELCOM S.A.** (en adelante **ANGELCOM**) identificada con NIT 860.062.719 y **TRANSMILENIO S.A.** (en adelante **TRANSMILENIO**) identificada con NIT 830.063.506.

SEXTO: Que a continuación se transcriben algunos de los hechos relevantes descritos en la queja anunciada en el numeral anterior:

(...)

3. Para recaudar los dineros provenientes del uso del sistema por parte de los usuarios de la **Fase I y Fase II**, fueron adjudicados procesos licitatorios, tanto en el año 1999, como en el 2002, cuyos adjudicatarios fueron la empresa **Angelcom S.A.** para la Fase I y la **UT** para la Fase II, un consorcio del cual hace parte la firma **Angelcom** (...) La UT es la unión temporal Fase II, constituida por **Angelcom S.A.** y **Keb Technology Co. Ltd.**³

(...)

7. Bajo tal selección se le concedía al ganador de dicho concurso el recaudo del dinero proveniente por el pago del servicio de transporte de los usuarios que entraron al sistema a través de la Fase III de Transmilenio (sic), así como de lo que se ha denominado el SITP, compuesto de los llamados zonales que transitaban por vías diferentes a las del carril exclusivo de sistema Transmilenio. Bajo tal escenario, se respetaba lo acordado anteriormente con la empresa **Angelcom**, quien como concesionario **seguiría recaudando el dinero hasta el año 2015 los dineros provenientes de usuarios que entran al sistema en sitios ubicados en Fase I y Fase II de Transmilenio.** Llegado el final del plazo del contrato suscrito entre **Angelcom** y **Transmilenio** (2015), la función de recaudo de todo el sistema estaría a cargo de quien se ganara la concesión comentada en el número anterior⁴.

(...)

13. Para adelantar la integración del sistema de recaudo (...) debe cumplirse con el **"Protocolo de Integración"** presentado por **Recaudo Bogotá** y aprobado mediante comunicación 2011EE7411, por parte de **Transmilenio S.A.** Este documento representa la forma y procedimiento que debe seguirse para acordar con el Ente Gestor -Transmilenio S.A., en mesas técnicas, cual (sic) debe ser el proceder para llegar a una integración sin mayores traumatismos al usuario⁵.

² Folios 1 al 20 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente. Entiéndase que en el presente acto administrativo cuando se hace referencia al Expediente, el mismo corresponde al radicado con el No. 13-54936.

³ Folio 2 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

⁴ Folios 2 y 3 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

⁵ Folio 4 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 3

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

14. Para atender lo dispuesto en el Protocolo era necesario contar con una información que está en manos de Angelcom. Para obtener dicha información Transmilenio S.A. la solicitó a Angelcom a través del denominado "Comité de Recaudadores". Con esa información (...) Recaudo Bogotá y Transmilenio S.A. acordarían la solución a implementar y así la integración de medios de pago a efectos de que un usuario pudiera transitar por el sistema Transmilenio en las diferentes fases con el mismo medio de pago (...)⁶.

(...)

18. La propuesta presentada por Angelcom (...) se resume en que sería adoptada una única tarjeta, considerando como base el mapping actual el cual no ofrece ni cumple con las funcionalidades exigidas por el contrato suscrito entre Recaudo Bogotá y Transmilenio S.A. para Fase III (...). Con esa propuesta emularía las tarjetas Mifare Classic existentes, utilizando además los módulos de seguridad SAM proporcionados por los operadores de las Fases I y II. Nótese que la propuesta de Angelcom está basada en una emulación, que ella misma propuso, y que nunca se adoptó en ninguno de los contratos suscritos.

19. Por su parte, Recaudo Bogotá presentó sus alternativas, basada en que dicha sociedad entregaría a los operadores de Fase I y II **validadores que permitan la lectura de dos tipos de tarjetas**: las actualmente en uso en Fase I y Fase II (**Mifare**), así como las que serían introducidas por Recaudo Bogotá (**Infineon**). El uso de las funcionalidades de las tarjetas sería posible independientemente del emisor o del concesionario propietario de los sistemas de lectura. **Así se presentaría una coexistencia de plataformas hasta el año 2015, requiriéndose el desarrollo de un software para crear el sistema que lea las dos tarjetas, creándose la compatibilidad y generándose la integración de los sistemas y garantizando el cabal cumplimiento de todas las nuevas funcionalidades que solicita el contrato entre Transmilenio S.A. y Recaudo Bogotá**⁸.

(...)

34. El 11 de febrero de 2013, Recaudo Bogotá S.A.S. recibe una carta de Transmilenio S.A., donde indica que hasta ahora Angelcom entregó la información necesaria para la integración de sistemas, y la ponen a disposición de Recaudo Bogotá (...)⁹.

(...)

38. El 7 de marzo de 2013 Transmilenio S.A. remite una **sorpresiva comunicación** a Recaudo Bogotá donde le informa expresamente que **debe**

⁶ Folio 4 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

⁷ Folio 5 del Cuaderno No. 1 del Expediente.

⁸ Folio 5 del Cuaderno No. 1 del Expediente.

⁹ Folio 10 del Cuaderno No. 1 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 4

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

adquirir unas licencias de software y que debe acordar dicha adquisición con los operadores de Fase I y Fase II, obligando abusivamente a que Recaudo Bogotá adquiera una licencia de software de manos de Angelcom, que sumado lo dicho dentro del anterior hecho, eso debe ser dentro de los 15 días que impuso unilateralmente Transmilenio (...)¹⁰ (resaltado y subrayado dentro del texto original).

(...)

43. Al día de hoy, Recaudo Bogotá no ha recibido las SAM por parte de Transmilenio S.A., ni Angelcom ha dado noticia acerca del precio de las licencias, estableciéndose una barrera de ingreso al mercado, mientras que los términos impuestos avanzan, **abusando de ser quienes ostentan el poder dentro del mercado**¹¹.

De otra parte, se tiene que junto al escrito de denuncia, **RECAUDO BOGOTÁ** solicitó una medida cautelar relacionada con la presunta infracción de las normas de competencia por parte de **TRANSMILENIO** y **ANGELCOM**, quienes al parecer tendrían conjunta o individualmente, posición de dominio en el mercado del recaudo de los dineros provenientes de la venta de pasajes del **SISTEMA TRANSMILENIO**.

Al respecto, se alegó que **TRANSMILENIO** le estaría imponiendo obligaciones extracontractuales al exigirle la adquisición de una licencia sobre el software que contiene la información para integrar su plataforma tecnológica con la de las **FASES I y II**, lo cual sería una venta atada. Para adquirir dicha licencia, **RECAUDO BOGOTÁ** solicita que le sea ofrecida a precio de mercado¹².

SÉPTIMO: Que en desarrollo de las facultades conferidas a esta Entidad en los numerales 62, 63 y 64 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011¹³, la Delegatura para la

¹⁰ Folio 11 del Cuaderno No. 1 del Expediente.

¹¹ Folio 11 del Cuaderno No. 1 del Expediente.

¹² Folios 19 y 20 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

¹³ Artículo 1 del Decreto 4886 de 2011: "**Funciones generales.** (...) La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá las siguientes funciones:

(...)

62. Realizar visitas de inspección, decretar y practicar pruebas y recaudar toda la información conducente, con el fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales cuyo control le compete y adoptar las medidas que correspondan conforme a la ley.

63. Solicitar a las personas naturales y jurídicas el suministro de datos, informes, libros y papeles de comercio que se requieran para el correcto ejercicio de sus funciones.

64. Interrogar, bajo juramento y con observancia de las formalidades previstas para esta clase de pruebas en el Código de Procedimiento Civil, a cualquier persona cuyo testimonio pueda resultar útil para el esclarecimiento de los hechos durante el desarrollo de sus funciones.

(...)"

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 5

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Protección de la Competencia de la **SIC** (en adelante "la Delegatura") efectuó las siguientes actuaciones como consecuencia de la queja presentada.

7.1. VISITAS ADMINISTRATIVAS

- A las instalaciones de **ANGELCOM**, ubicadas en la Transversal 22 No. 19-19 en Bogotá, el 17 de mayo de 2013, como consta en el acta de visita administrativa radicada con el No. 13-54936-5 del 20 de mayo de 2013.¹⁴
- A las instalaciones de **TRANSMILENIO**, ubicadas en la Avenida el Dorado No. 66-63 en Bogotá, el 21 de mayo de 2013, como consta en el acta de visita administrativa radicada con el No. 13-54936-8 del 27 de mayo de 2014¹⁵.
- A las instalaciones de **RECAUDO BOGOTÁ**, ubicadas en la Carrera 45 No. 108-27 Torre 2 Oficina 1202 en Bogotá, el 22 de mayo de 2013, como consta en el acta de visita administrativa radicada con el No. 13-54936-9 del 27 de mayo de 2014¹⁶.

7.2. TESTIMONIOS

- A **JOSÉ HERNÁNDEZ ÁLVAREZ**, en su calidad de Gerente General de **RECAUDO BOGOTÁ**, practicado durante la diligencia de visita administrativa de inspección adelantada en las instalaciones de dicha empresa en Bogotá, el 22 de mayo de 2013¹⁷.
- A **FABIO ALEJANDRO GORDILLO**, en su calidad de Asesor Externo de **RECAUDO BOGOTÁ**, practicado durante la diligencia de visita administrativa de inspección adelantada en las instalaciones de dicha empresa en Bogotá, el 22 de mayo de 2013¹⁸.
- A **RAÚL AUGUSTO BUITRAGO RUÍZ**, en su calidad de Asesor Jurídico de la Gerencia de **ANGELCOM**, practicado durante la diligencia de visita administrativa de inspección adelantada en las instalaciones de dicha empresa en Bogotá, el 17 de mayo de 2013¹⁹.

¹⁴ Folios 540 al 544 del Cuaderno Público No. 4 del Expediente.

¹⁵ Folios 1689 al 1691 del Cuaderno Público No. 10 del Expediente.

¹⁶ Folios 1702 al 1705 del Cuaderno Público No. 10 del Expediente.

¹⁷ Folio 1709 del Cuaderno Público No. 10 del Expediente.

¹⁸ Folio 1710 del Cuaderno Público No. 10 del Expediente.

¹⁹ Folio 541 del Cuaderno Público No. 4 del Expediente.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

7.3. REQUERIMIENTOS DE INFORMACIÓN

- A **ANGELCOM** durante la diligencia de visita administrativa de inspección y exhibición, cuya respuesta fue allegada mediante comunicación radicada con el No. 13-54936-6 del 24 de mayo de 2013²⁰.
- A **TRANSMILENIO** durante la diligencia de visita administrativa de inspección y exhibición, cuya respuesta fue allegada mediante comunicación radicada con el No. 13-54936-10 del 29 de mayo de 2013²¹.
- A **RECAUDO BOGOTÁ** durante la diligencia de visita administrativa de inspección y exhibición, cuya respuesta fue allegada mediante comunicación radicada con el No. 13-54936-12 del 31 de mayo de 2013²².

OCTAVO: Que el 27 de mayo de 2013, **RECAUDO BOGOTÁ** presentó ante la **SIC** un escrito radicado con el No. 13-54936-7²³, exponiendo la ocurrencia de unos "hechos nuevos" dentro de la presente actuación administrativa, así como la existencia de un supuesto "*tercer mercado relevante*" afectado, ampliando de esa manera su queja inicial.

En el primer apartado de su escrito se reiteran los hechos objeto de la denuncia inicial, así como los dos mercados relevantes en los cuales la presunta conducta anticompetitiva habría tenido lugar. Adicionalmente, expone que existirían "*unas posibles ventas atadas*" al obligársele a comprar el *software* utilizado por **ANGELCOM** para integrar los dos sistemas de recaudo. A renglón seguido, hace un recuento de las gestiones adelantadas entre **RECAUDO BOGOTÁ** y **ANGELCOM** tendientes a la adquisición de dicho *software* y a su turno manifestó lo siguiente:

*"9. Debe acá (sic) notarse que Angelcom es la **única fuente de información**, pues es quien utiliza el software que se necesita para adelantar la integración de los medios de pago de las fases I, II y III del sistema transmilenio. Ósea (sic) él y solo él conoce de qué clase de software se está hablando, así como el nombre de su propietario, que puede ser él o un tercero. En tal suerte, tiene también posición de dominio como **fuentes de la información en este tercer mercado que ahora se describe**, pues si él no otorga información nunca se podrá adquirir el Software necesario para la integración.*

*Nace entonces un **tercer mercado relevante**, como la (sic) es ser la **única fuente de información** de la propiedad del software necesario para la integración del medio de pago en el recaudo del sistema transmilenio, teniendo Angelcom posición de dominio allí en la medida que no existen elasticidades que*

²⁰ Folio 922 del Cuaderno Público No. 6, al folio 1668 del Cuaderno Público No. 10 del Expediente.

²¹ Folio 1711 del Cuaderno Público No. 10, al folio 1828 del Cuaderno Público No. 11 del Expediente.

²² Folio 1829 del Cuaderno Público No. 11, al folio 3142 del Cuaderno Público No. 18 del Expediente.

²³ Folios 1669 al 1677 del Cuaderno No. 10 del Expediente.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

permitan tener a otro comerciante como **fente de información**²⁴ (subrayado y resaltado en el texto original).

A partir de este punto, **RECAUDO BOGOTÁ** manifiesta que **ANGELCOM** abusó de su posición de dominio al obstaculizar la entrada de un competidor al mercado y expone acerca de la importancia económica de la información como producto.

Finalmente, en el escrito de ampliación de queja también se indicó:

*"12. Tampoco debe olvidarse como **hecho nuevo que al parecer esas empresas, SAR y Angelcom se encuentran integradas económicamente**, y esa integración que sucedió hace poco (traslado de las dos empresas a la misa (sic) dirección) no fue avisada a la Superintendencia de Industria y Comercio, estando incursos esos (sic) dos sociedades en una infracción castigada por las normas de competencia (...)"*²⁵ (resaltado dentro del texto original).

Frente a este último aspecto, se tiene que mediante el escrito radicado con el No. 15-73897 del 1 de abril de 2015, se inició trámite independiente al que ahora ocupa la atención de la Delegatura, en el cual se analizará lo pertinente respecto de la posible violación de lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 1340 de 2009, por parte de **ANGELCOM, SAR y KEB** al presuntamente integrarse sin informar de ello a esta Entidad, según fuera denunciado en el escrito de ampliación de queja que dio lugar al presente trámite. En virtud de lo anterior, el análisis de la presunta infracción de lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 1340 de 2009, será objeto de estudio en el referido trámite.

NOVENO: Que con fundamento en la información que obra en el expediente, mediante memorando radicado con el No. 13-54936-11 del 30 de mayo de 2013²⁶, esta Delegatura decidió dar trámite a una averiguación preliminar con el fin de determinar la necesidad de iniciar una investigación por presuntas infracciones a las disposiciones sobre protección de la competencia.

En tal sentido, en desarrollo de las facultades conferidas a esta Entidad por los numerales 62, 63 y 64 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, la Delegatura efectuó las siguientes actuaciones en el marco de la averiguación preliminar:

9.1. VISITAS ADMINISTRATIVAS

- A las instalaciones de **TRANSMILENIO** en Bogotá, ubicadas en la Avenida el Dorado No. 66-63 en Bogotá, el 25 de febrero de 2015, como consta en el acta de visita administrativa radicada con el No. 13-54936-33 del 27 de febrero de 2015²⁷.

²⁴ Folio 1671 del Cuaderno Público No. 10 del Expediente.

²⁵ Folio 1671 del Cuaderno Público No. 10 del Expediente.

²⁶ Folio 3187 del Cuaderno Público No. 18 del Expediente.

²⁷ Folios 4197 al 4221 del Cuaderno Público No. 23 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 8

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

9.2. TESTIMONIOS

- A **LUIS FERNANDO GARCÍA CERÓN**, en su calidad de Subgerente Jurídico de **TRANSMILENIO**, practicado durante la diligencia de visita administrativa de inspección adelantada en las instalaciones de dicha empresa en Bogotá, el 25 de febrero de 2015²⁸.
- A **CARLOS ALIRIO GARCÍA ROMERO**, en su calidad de Director de TIC de **TRANSMILENIO**, practicado durante la diligencia de visita administrativa de inspección adelantada en las instalaciones de dicha empresa en Bogotá, el 25 de febrero de 2015²⁹.

9.3. REQUERIMIENTOS DE INFORMACIÓN

- A **RECAUDO BOGOTÁ** mediante comunicación radicada con el número 13-54936-28 del 22 de enero de 2015, cuya respuesta fue allegada mediante comunicaciones radicadas con los Nos. 13-54936-29 del 28 de enero de 2015³⁰ y 13-54936-30 del 6 de febrero de 2015³¹.
- A **TRANSMILENIO** durante la diligencia de visita administrativa de inspección y exhibición, cuya respuesta fue allegada en curso de dicha jornada³² y mediante comunicación radicada con el No. 13-54936-34 del 27 de febrero de 2015³³.

9.4. REMISIÓN DE INFORMACIÓN

- Por parte de **ANGELCOM** mediante comunicaciones radicadas con los Nos. 13-54936-17 del 27 de septiembre de 2013³⁴ y 13-54936-35 del 3 de marzo de 2015³⁵.

9.5. TRÁMITE DE LA SOLICITUD DE DECRETO DE MEDIDA CAUTELAR

Se tiene que en el curso de la averiguación preliminar, mediante escrito radicado con el No. 13-54936-26 del 22 de septiembre de 2014³⁶, **RECAUDO BOGOTÁ**, reiteró la

²⁸ Folio 4219 del Cuaderno Público No. 23 del Expediente.

²⁹ Folio 4219 del Cuaderno Público No. 23 del Expediente.

³⁰ Folios 3940 a 4000 del Cuaderno Público No. 22 y 4001 a 4075 del Cuaderno Público No. 23 del Expediente.

³¹ Folios 4076 a 4192 del Cuaderno Público No. 23 del Expediente.

³² Folio 4205 a 4221 del Cuaderno Público No. 23 del Expediente.

³³ Folios 4224 a 4225 del Cuaderno Público No. 23 del Expediente.

³⁴ Folio 3273 al 3344 del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

³⁵ Folio 4226 al 4244 del Cuaderno Público No. 23 del Expediente.

³⁶ Folios 3884 a 3886 del Cuaderno Público No. 22 del Expediente.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

solicitud de medida cautelar consignada dentro del escrito de queja, situación por la cual mediante oficio radicado con el No. 13-54936-27 del 20 de octubre de 2014³⁷, la Delegatura, en atención a lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011³⁸, trasladó la solicitud de medida cautelar al Despacho del **SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO**.

Al respecto, mediante Resolución No. 16011 del 9 de abril de 2015³⁹, se dispuso **NO ACCEDER** a la solicitud de medida cautelar presentada por **RECAUDO BOGOTÁ**, al concluir que:

"(...)

6.3. Conclusión sobre la solicitud de medida cautelar

Por lo dicho a lo largo de la presente Resolución, para el Despacho no se cumple el requisito de "peligro de la demora" necesario para que se decrete una medida cautelar en este tipo de actuaciones administrativas.

De esta forma, y sin que ello implique de ninguna manera un pronunciamiento de fondo ni constituya una anticipación de la decisión definitiva o indique su sentido, se rechazará la solicitud de medidas cautelares dentro de la actuación administrativa No. 13-54936.

(...)"

DÉCIMO: Que teniendo en cuenta los hechos denunciados así como la documentación obrante en el expediente, es posible identificar preliminarmente las empresas respecto de las cuales se debe surtir el estudio de rigor a efectos de determinar la procedencia o no, de dar lugar a una apertura de investigación formal en su contra y que se individualizan a continuación:

- **ANGELCOM** identificada con NIT 860.062.719.

³⁷ Folios 3933 a 3934 del Cuaderno Público No. 23 del Expediente.

³⁸ Artículo 1 del Decreto 4886 de 2011: "**Funciones generales.** (...) La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá las siguientes funciones:

(...)

5. Ordenar, como medida cautelar, la suspensión inmediata de las conductas que puedan resultar contrarias a las disposiciones sobre protección de la competencia y competencia desleal. Cuando la medida cautelar se decrete a petición de un interesado, la Superintendencia de Industria y Comercio podrá solicitar de este la constitución de una caución para garantizar los posibles perjuicios que pudieran generarse con la medida

(...)"

³⁹ Folios 4263 al 4268 del Cuaderno Público No. 24 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 2 3 2 5 3 - - - DE 2015 HOJA N° 10

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

- **KEB TECHNOLOGY COLOMBIA** identificada con NIT 830.133.800 (en adelante **KEB**).
- **SISTEMAS ASESORIAS Y REDES S.A.S.** identificada con NIT 860.512.079 (en adelante **SAR**).
- **TRANSMILENIO** identificada con NIT 830.063.506.

DÉCIMO PRIMERO: Que previa determinación del mercado relevante sobre el cual habría tenido lugar la ejecución de las conductas anticompetitivas objeto de investigación, esta Delegatura considera fundamental realizar un análisis de los diferentes aspectos relacionados con el **SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO** (en adelante **SITP**) de Bogotá:

11.1. EL SITP EN BOGOTÁ

En primer lugar, se efectuará una presentación de la estructura y características generales del **SITP** exponiendo los antecedentes que dieron origen a su creación y la estructura de su funcionamiento, para después exponer el funcionamiento del servicio de transporte de pasajeros del **SITP**, sus sistemas de recaudo y el proceso de integración entre dichos sistemas. En segundo lugar, se presentará el servicio de recaudo dentro del **SISTEMA TRANSMILENIO** para las **FASES I, II y III**, así como los concesionarios encargados de operar dicho servicio en cada una de estas fases del sistema. Finalmente la Delegatura describirá el "servicio de recaudo por concepto del transporte público de pasajeros del SISTEMA TRANSMILENIO para las Fases I y II", así como los agentes que participan en el mismo.

11.1.1 Antecedentes

La Alcaldía Mayor de Bogotá mediante el Decreto No. 319 del 15 de agosto de 2006, adoptó el **PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD**⁴⁰ (en adelante **PMM**) para Bogotá, en donde se ordenó implementar un sistema de transporte que permita alcanzar una movilidad segura, equitativa, inteligente, articulada, respetuosa del medio ambiente, institucionalmente coordinada, financiera y económicamente sostenible para Bogotá y para la Región⁴¹. En su artículo 12 determinó que el sistema de movilidad en Bogotá se debía estructurar tendiendo como eje central al **SITP**, el cual tiene el siguiente objeto⁴²:

"(...) garantizar los derechos de los ciudadanos al ambiente sano, al trabajo, a la dignidad humana y a la circulación libre por el territorio, mediante la generación

⁴⁰ Decreto 319 del 15 de agosto de 2006, por el cual se adopta el **PMM** para Bogotá Distrito Capital y establece programas, proyectos y metas, a corto, mediano y largo plazo con un horizonte a 20 años con el objetivo de dar respuesta a las necesidades de movilidad y el uso racional y eficiente de la malla vial de la ciudad. Ver: <http://www.movilidadbogota.gov.co/?sec=170>. Consulta: 26 de marzo de 2015.

⁴¹ Ver artículo 8 del Decreto 319 de 2006.

⁴² Ver artículo 13 del Decreto 319 de 2006.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA Nº 11

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

de un sistema de transporte público de pasajeros organizado, eficiente y sostenible para perímetro urbano de la ciudad de Bogotá.

El Sistema Integrado de Transporte Público comprende las acciones para la articulación, vinculación y operación integrada de los diferentes modos de transporte público, las instituciones o entidades creadas para la planeación, la organización, el control del tráfico y el transporte público, así como la infraestructura requerida para la accesibilidad, circulación y el recaudo del sistema".

En general, se determinó que el **SITP** continuaría a partir de un proceso de integración operacional, tarifario e institucional de acuerdo con los principios constitucionales de coordinación y complementariedad, en busca de una unidad física para los usuarios del transporte que garantice el acceso al servicio en condiciones de óptima calidad, economía y eficiencia⁴³.

En virtud de lo ordenado por el **PMM**, la Alcaldía Mayor de Bogotá profirió el Decreto No. 309 del 23 de julio de 2009, a través del cual se adoptó el **SITP** estableciéndose objetivos específicos en aras de mejorar la calidad del servicio al usuario, los cuales se presentan a continuación⁴⁴:

"(...)

1. Mejorar la cobertura del servicio de transporte público a los distintos sectores de la ciudad, la accesibilidad a ellos y su conectividad.

2. Realizar la integración operacional y tarifaria del sistema de transporte público, tanto en forma física como virtual, garantizando su sostenibilidad financiera.

3. Racionalizar la oferta de servicios de transporte público.

4. Estructurar, diseñar e implementar una red jerarquizada de rutas de transporte público según función y área servida.

5. Modernizar la flota vehicular de transporte público.

6. Establecer un modelo de organización empresarial de prestación del servicio por parte de los operadores privados, que facilite el cumplimiento de la programación de servicios y la adecuación de la oferta a la demanda de pasajeros.

7. Integrar la operación de recaudo, control de la operación de transporte e información y servicio al usuario, que permita: La conectividad; la consolidación de la información; la gestión de recaudo, de los centros de control y de la información y servicio al usuario del SITP.

⁴³ Ver artículo 15 del Decreto 319 de 2006.

⁴⁴ Artículo 5 del Decreto 309 de 2009

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 12

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

8. Promover el fortalecimiento y la coordinación institucional de los agentes públicos del sistema.

9. Contribuir a la sostenibilidad ambiental urbana." (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Según la referida normatividad, dicha integración se realizará de manera gradual⁴⁵ bajo una o varias de las siguientes modalidades, como lo muestra la Tabla No. 1:

Tabla No. 1. MODALIDADES DE INTEGRACIÓN EN EL SITP

Tipo de Integración	Definición
Integración operativa	Es la articulación de la programación y el control de la operación del transporte público de pasajeros, mediante la determinación centralizada, técnica, coordinada y complementaria de servicios a ser operados por los vehículos vinculados al SITP, mediante el establecimiento de horarios, recorridos, frecuencias de despacho e interconexión de la operación, facilitando la transferencia de pasajeros para cumplir las expectativas y necesidades de transporte de la demanda, según su origen y destino.
Integración física	Es la articulación a través de una infraestructura común o con accesos.
Integración virtual	Es la utilización de medios tecnológicos para permitir a los usuarios el acceso en condiciones equivalentes a las de la integración física.
Integración del medio de pago	Es la utilización de <u>un único medio de pago</u> , que permite al usuario del SITP el pago del pasaje para su acceso y utilización de los servicios del sistema. Implica la existencia de un medio tecnológico de pago común a los servicios integrados.
Integración tarifaria	Definición y adopción de un esquema tarifario que permita a los usuarios del SITP la utilización de uno o más servicios de transporte, bajo un esquema de cobro diferenciado por tipo de servicio, con pagos adicionales por transbordo inferiores al primer cobro, válido en condiciones de viaje que estén dentro de un lapso de tiempo.

Fuente: Elaboración SIC con base en el numeral 19.2 del artículo 19 del Decreto 309 de 2009.

De esta forma, se busca ofrecer a los usuarios del transporte público en Bogotá un servicio organizado y conectado, que se identifique como una unidad física para los pasajeros⁴⁶, derivada de la integración operativa de los servicios urbano y masivo y de la articulación de los servicios a través del uso de un único medio de pago que permita a los usuarios el tránsito por todo el sistema.

El desarrollo del SITP se basa en dos grandes actividades que agrupan lo señalado anteriormente: i) la operación del SITP (del servicio de transporte de pasajeros) y ii) la

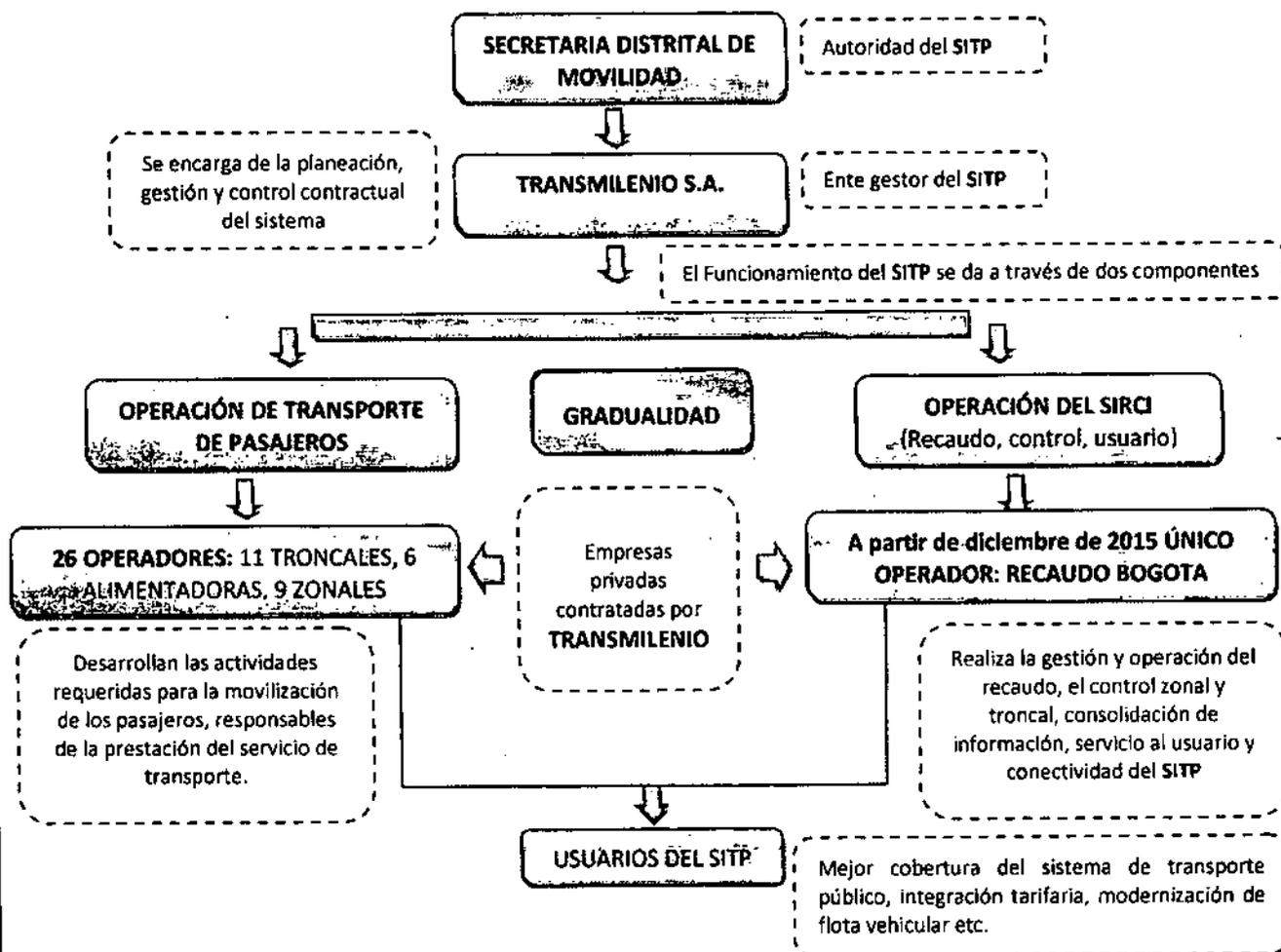
⁴⁵ Artículo 19 del Decreto 309 de 2009.

⁴⁶ Artículo 15 del Decreto 319 de 2006.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

operación del **SISTEMA INTEGRADO DE RECAUDO, CONTROL E INFORMACIÓN Y SERVICIO AL USUARIO** (en adelante **SIRCI**) del **SITP**. En la Figura No. 1, se ilustra dicha situación:

Figura No. 1. ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO DEL SITP



Fuente: Elaboración SIC con base en la información obrante en el Expediente.

Tal como se presenta en la Figura No. 1, el **SITP** se constituirá gradualmente a partir de un proceso de integración operacional, tarifaria e institucional que estará en cabeza de la **SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MOVILIDAD** (en adelante **SDM**) como autoridad del **SITP**⁴⁷ y se designó a **TRANSMILENIO** como su ente gestor. Para los fines de la presente investigación, es fundamental indicar que dicha empresa tiene a su cargo el desarrollo de las siguientes actividades: i) planeación, ii) gestión y control contractual; iii) proceso de

⁴⁷ "De acuerdo con sus competencias legales y reglamentarias y en su calidad de cabeza del sector Movilidad y autoridad de tránsito y transporte, la Secretaría Distrital de Movilidad actuará como la autoridad del Sistema Integrado de Transporte Público en Bogotá y sus funciones estarán dirigidas especialmente a la formulación de la política pública sectorial, regulación, vigilancia y control de las actividades de tránsito y transporte, coordinación de las instancias de ejecución de dicha política pública sectorial, funciones que ejercerá con el acompañamiento permanente del Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo de Movilidad". Ver artículo 7 del Decreto Distrital 309 de 2009.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

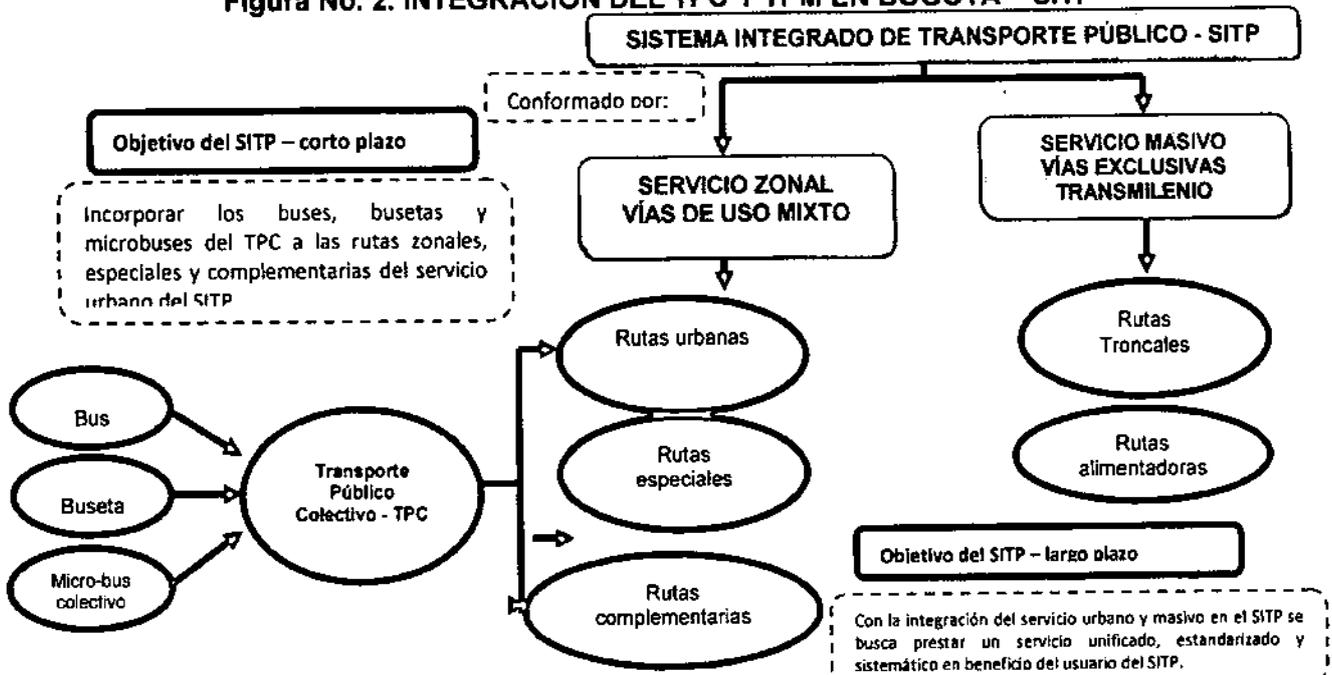
integración, iv) evaluación y seguimiento de la operación y v) procesos de selección necesarios para poner en marcha la migración del actual transporte público colectivo al transporte público masivo⁴⁸.

11.1.2 El servicio de transporte de pasajeros del SITP en Bogotá

En lo que respecta a la integración de los diferentes modos de transporte público⁴⁹, el Decreto 319 de 2006 determinó que se iniciará con el **TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO**⁵⁰ (en adelante TPC) y el actual **TRANSPORTE PÚBLICO MASIVO**⁵¹ (en adelante TPM). Posteriormente, y de acuerdo con el cronograma que defina la **SDM**, junto con el apoyo de las instancias de coordinación interinstitucional definidas por el Alcalde Mayor, se integrará el transporte férreo a los otros modos de transporte.

En la Figura No. 2 se ilustra este proceso de integración:

Figura No. 2. INTEGRACIÓN DEL TPC Y TPM EN BOGOTÁ – SITP



Fuente: Elaboración SIC con base en la información obtaente en el expediente.

⁴⁸ Ver artículo 8 del Decreto 309 de 2009.

⁴⁹ Ver artículo 14 del Decreto 319 de 2006.

⁵⁰ El TPC corresponde al transporte público tradicional automotor, conformado por buses, busetas y microbuses-colectivos. El artículo 2 del Decreto 1809 de 1990, define las categorías de vehículos del servicio TPC: Bus: "Vehículo automotor destinado al transporte de pasajeros, con una distancia entre ejes mayor a cuatro metros"; Busetas: "Vehículo automotor destinado al transporte de pasajeros, con una distancia entre ejes de 3 y 4 metros" y Microbús-Colectivo "Vehículo automotor destinado al transporte de pasajeros, con una distancia entre ejes menor de tres metros y capacidad entre 10 y 19 personas".

⁵¹ El TPM de pasajeros se define como aquel servicio que se presta a través de una combinación organizada de infraestructura y equipos, en un sistema que cubre un alto volumen de pasajeros y da respuesta a un porcentaje significativo de necesidades de movilización. Decreto 3109 de 1997, artículo 3.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

De acuerdo con la figura anterior, en la primera etapa del **SITP** se busca integrar las diferentes categorías del **TPC** tales como: i) buses, ii) busetas y iii) microbuses colectivos, a la operación estandarizada del **SITP** zonal⁵². Esto se realiza mediante un proceso de estandarización y sistematización de la operación, la cual comprende aspectos desde la unificación de la flota (color y denominación), hasta el equipamiento con dispositivos mecánicos y electrónicos estándar que permitan que el control de la operación y el recaudo de los dineros de los pasajes sigan los parámetros utilizados en el servicio existente de **TPM** prestado a través de **TRANSMILENIO**⁵³.

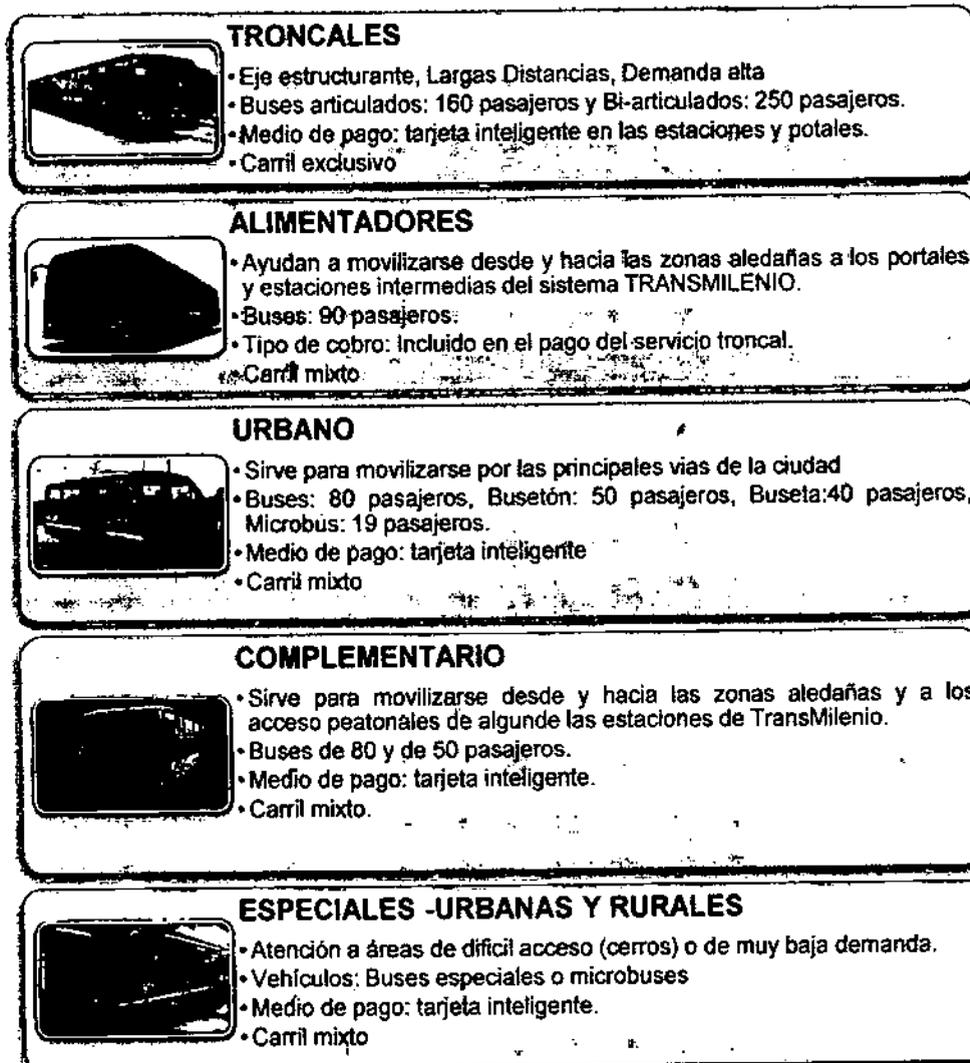
En tales términos, el **SITP** opera de acuerdo con una arquitectura de rutas jerarquizadas y optimizadas, tal como se presenta en el Diagrama No. 1.

⁵² Comprende el servicio de transporte público a través de rutas urbanas, especiales y complementarias.

⁵³ El Sistema TRANSMILENIO se basa en la utilización de buses articulados de alta capacidad (160 pasajeros por bus) y se estructura en corredores troncales, con carriles destinados en forma exclusiva para esta operación. Esta red troncal se integra con rutas alimentadoras, operadas con buses de menor capacidad (entre 64 y 72 pasajeros), para incrementar la cobertura del sistema. *Metodología de la encuesta de transporte público de pasajeros*, Bogotá, DANE, 2007. Ver: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/transporte/metodologia_sept26_2012.pdf. Consulta: 5 de febrero de 2015.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Diagrama No. 1. SISTEMA DE RUTAS JERARQUIZADAS DEL SITP



Fuente: Elaboración SIC con base en la información del SITP⁵⁴.

Como se presenta en el diagrama anterior, el nuevo SITP, se concibe como un sistema organizado e integrado de buses de servicio público (troncal, alimentador, urbano, complementario y especial) que buscan el cubrimiento efectivo del transporte en el Distrito Capital. En ese sentido, la estructura del SITP está compuesta por: i) los corredores troncales con vías o carriles exclusivos TRANSMILENIO⁵⁵ y ii) los servicios zonales de transporte, cuya operación es estándar y se efectúa en vías de uso mixto, donde operan las rutas urbanas, complementarias y especiales.

⁵⁴ Publicaciones, SITP. Ver: <http://www.sitp.gov.co>. Consulta: 26 de marzo de 2015.

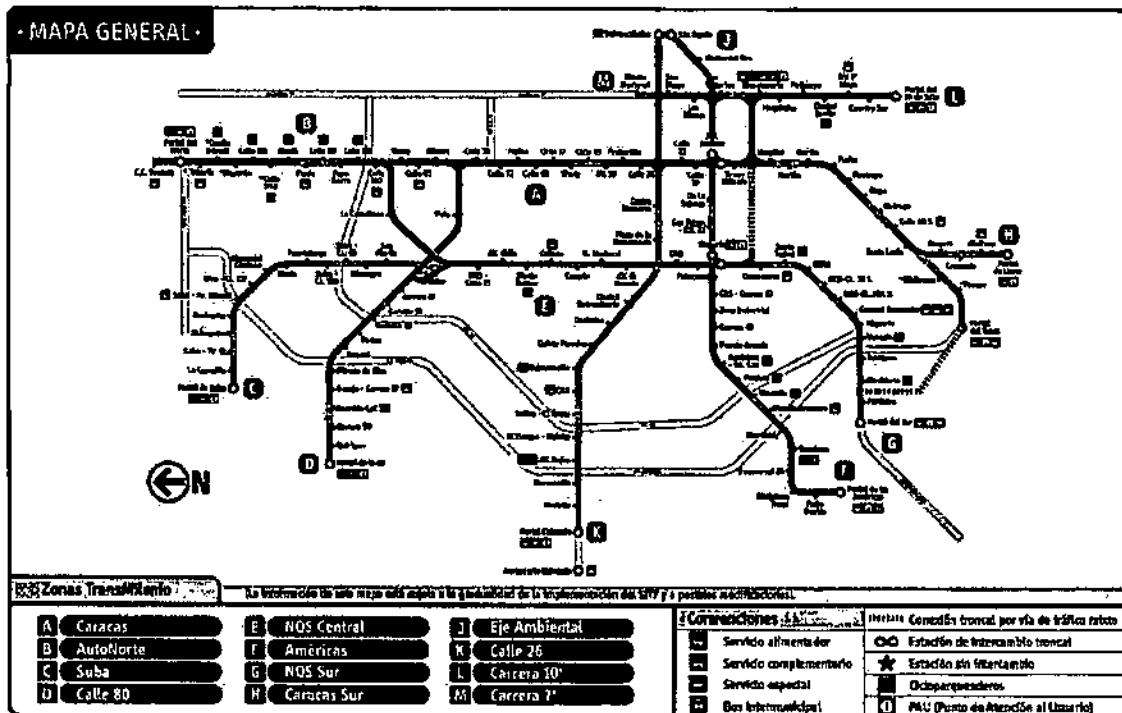
⁵⁵ A TRANSMILENIO también pertenecen las rutas alimentadoras, que aun cuando transitan por vías mixtas, son complementarias de las rutas troncales y no implican un cobro adicional a los usuarios para acceder a las mismas.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 17

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Respecto del primer componente, en el Mapa No. 1 se encuentran los servicios troncales del **SISTEMA TRANSMILENIO**:

Mapa No. 1. SERVICIO TRONCAL DEL SISTEMA TRANSMILENIO



Fuente: SITP. Mapa del servicio troncal del SISTEMA TRANSMILENIO⁵⁶.

La distribución de los servicios troncales se compone de tres fases.

- **FASE I:** está conformada por los servicios troncales denominados con las letras A, B, C, D y E. Esto es, las troncales Caracas, Autonorte, Suba, Calle 80 y NQS Central.
- **FASE II:** comprende los servicios identificados con las letras F, G, H y J. Esto es las troncales Américas, NQS Sur, Caracas Sur y el Eje Ambiental.
- **FASE III:** corresponde a las letras K, L y M, que hacen referencia a las troncales de la Calle 26 y Carreras 7 y 10. Esta fase entró en operación el 30 de junio de 2012, con la troncal de la Calle 26⁵⁷.

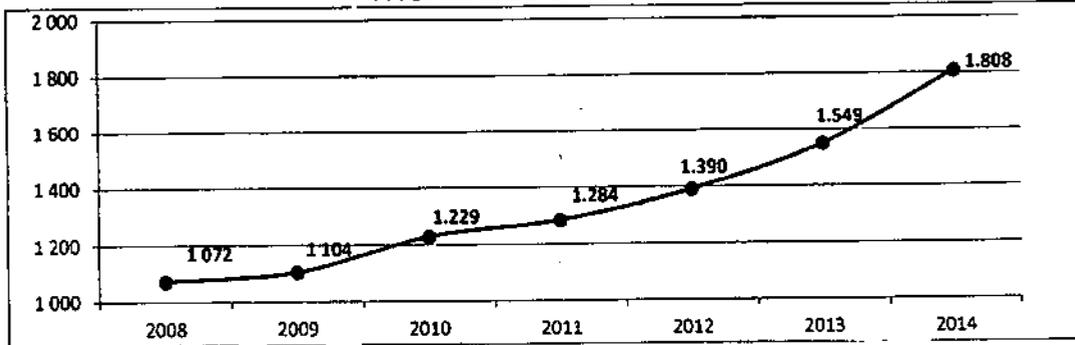
Ahora bien, en la Gráfica No. 1 se presenta el promedio mensual de vehículos afiliados a los servicios troncales de acuerdo a la **ENCUESTA DE TRANSPORTE URBANO** (en adelante **EUTP**) del **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA** (en adelante **DANE**) para los últimos siete años en Bogotá.

⁵⁶ Ver: http://www.sitp.gov.co/publicaciones/mapas_transmilenio_pub. Consulta: 28 de marzo de 2014.

⁵⁷ Ver: <http://noticiasunolaredindependiente.com/2012/06/30/noticias/transmilenio-fase-3/>. Consulta: 2 de abril de 2014.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Gráfica No. 1. PROMEDIO MENSUAL DE VEHÍCULOS AFILIADOS A SERVICIOS TRONCALES EN BOGOTÁ



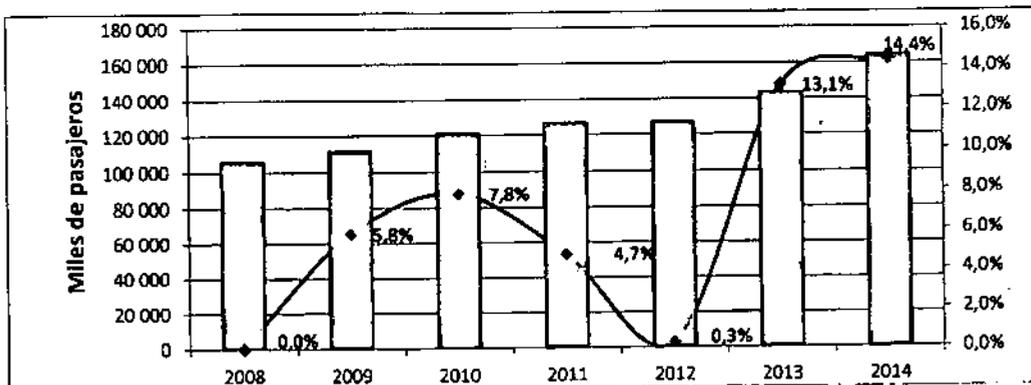
Fuente: Elaboración SIC con base en el DANE⁵⁸.

Como se puede observar, se ha registrado un crecimiento de los vehículos afiliados a los servicios troncales a través de los últimos 6 años, con un 69% de incremento de la flota troncal entre el 2008 y 2014, pasando de 1.072 a 1.808 vehículos afiliados.

A su vez, se evidencia crecimiento en términos de los pasajeros transportados en los servicios troncales, durante el mismo periodo de tiempo (2008-2010), como lo muestra la Gráfica No. 2 en la cual se presenta el número de pasajeros transportados y su crecimiento interanual.

De esta manera, desde 2008 el periodo de menor crecimiento de pasajeros que usaron los servicios troncales fue el comprendido entre 2011 y 2012 con un 0,3%, pasando de 126.619.564 a 126.970.897 pasajeros. Mientras que el periodo de mayor crecimiento se presentó recientemente, entre 2013 y 2014 con un 14,4%, pasando de 143.630.598 a 164.637.346 pasajeros.

Gráfica No. 2. TOTAL DE PASAJEROS TRANSPORTADOS EN LOS SERVICIOS TRONCALES EN BOGOTÁ



Fuente: Elaboración SIC con base en el DANE⁵⁹.

⁵⁸ EUTP años 2008 a 2014 (provisional), DANE. Ver: <http://www.dane.gov.co/index.php/servicios/encuesta-de-transporte-urbano-etup>. Consulta: 6 de febrero de 2015.

⁵⁹ Ibidem.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

En lo que respecta al **SITP** zonal, Bogotá se dividió en 13 zonas operacionales y una zona neutra, con el fin de facilitar la operación de cada uno de los operadores (concesionarios) del sistema y mejorar el uso del servicio a toda la ciudadanía⁶⁰.

La primera experiencia de integración, en términos operativos y de medio de pago, entre el **TPC** y **TPM**, se puso a prueba el 29 de septiembre de 2012, con el inicio de la operación comercial de dos rutas zonales urbanas del **SITP** de características uniformes y equipadas con dispositivos mecánicos y electrónicos, que permiten que el medio de pago utilizado por los usuarios para acceder al servicio sea común para acceder a la **FASE III** de **TRANSMILENIO**⁶¹. Además, se ha proyectado que finalizado el proceso de integración, el **SITP** integrará un total de 656 rutas o servicios y una flota de 12.440 buses estandarizados para la prestación de dichos servicios⁶².

11.1.3 El servicio de recaudo del SITP en Bogotá

Con fundamento en los hechos materia de investigación, en el presente numeral se realizará un análisis detallado del estado actual del sistema de recaudo por concepto del transporte público de pasajeros en Bogotá. Se incluirá la descripción del **SIRCI** y el subsistema de recaudo, los agentes intervinientes y su esquema de remuneración, el medio de pago a la luz del usuario y las diferentes alternativas que en el marco del **PMM**, han sido contempladas para lograr la unificación de este subsistema.

11.1.3.1 El SIRCI del SITP

Tal como se indicó, el **PMM** contempló un Sistema Integrado de Transporte para Bogotá que permitiera, mediante la implementación de esquemas tecnológicos de cobro y recaudo, facilitar el análisis de la demanda, la auditoría al cobro y la aplicación del sistema tarifario integral⁶³. Así las cosas, mediante la expedición del Decreto 309 de 2009 se creó el **SIRCI** entendido como el conjunto de *software*, *hardware* y demás componentes que permiten la gestión y operación de recaudo de los centros de control troncal y zonal, de información y servicio al usuario, la consolidación de la información y la conectividad de la totalidad del **SITP**⁶⁴. En la Tabla No. 2, que se presenta a continuación se relacionan los diferentes subsistemas que el **SIRCI** integra tecnológicamente:

⁶⁰

Ver:

<http://www.fenalco.com.co/sites/default/files/Rossanna%20Rahim/juridica/Presentaci%C3%B3n%20SITP.pdf>
Consulta: 22 de marzo de 2014.

⁶¹

Ver: <http://www.rcnradio.com/noticias/con-dos-rutas-inicio-la-operacion-del-sitp-en-bogota-22823>.
Consulta: 5 de febrero de 2015.

⁶²

Ver: http://www.sitp.gov.co/publicaciones/infografia:_asi_vamos_en_el_sitp_pub. Consulta: 6 de febrero de 2015.

⁶³

Ver numeral c) del artículo 42 del Decreto Distrital 319 de 2006 el cual dispone: "Esquemas tecnológicos de cobro y recaudo que faciliten el análisis de la demanda, la auditoría al cobro y la aplicación del sistema tarifario integral con los criterios del numeral precedente".

⁶⁴

Artículo 17 del Decreto Distrital No. 309 de 2009.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 20

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Tabla No. 2. SUBSISTEMAS DEL SIRCI

Subsistema	Definición
Subsistema de control de flota	Comprende el conjunto de equipos, infraestructura y procesos que permiten realizar las actividades de programación, regulación y control de la flota del SITP ⁶⁵ .
Subsistema de recaudo	Conformado por todos los recursos, equipos, aplicativos, licencias, sistema gestor de base de datos, infraestructura, estructura organizacional, procesos y procedimientos relacionados con la operación de la actividad de recaudo de los dineros provenientes del pago de los pasajes del SITP ⁶⁶ .
Subsistema de información y servicio al usuario	Es la red de atención especializada encargada del sistema de atención de peticiones, quejas y reclamos y de información general del usuario ⁶⁷ .
Subsistema de Integración y consolidación de la información del SIRCI	Es el conjunto de los recursos, equipos, aplicativos, sistema gestor de base de datos, infraestructura, estructura organizacional, procesos y procedimientos relacionados con la información proveniente del SIRCI, que incluye también, la información sobre control de ingresos, salidas y trasbordos en el SITP; y la información proveniente del sistema de recaudo de TRANSMILENIO FASE I y II ⁶⁸ .
Subsistema TRANSMILENIO	Conformado por los concesionarios actuales de la operación troncal, recaudo y concesionarios de alimentación, cuya remuneración sea considerada en el cálculo de la tarifa técnica del SISTEMA TRANSMILENIO ⁶⁹ .

Fuente: Elaboración SIC con base en el contrato de concesión No. 001 de 2011, suscrito entre TRANSMILENIO y RECAUDO BOGOTÁ⁷⁰.

Para tal efecto, el artículo 18 del Decreto 309 de 2009, determinó que TRANSMILENIO en su calidad de ente gestor del SITP, seleccionaría al concesionario del SIRCI a través de un proceso de licitación pública. En consecuencia, mediante Resolución No. 153 del 25 de abril de 2011, TRANSMILENIO convocó la Licitación Pública TMSA No. 003 de 2011 con el objeto de otorgar en concesión el SIRCI del SITP en Bogotá. Sobre el particular, en el pliego de condiciones se determinó lo siguiente:

"De conformidad con las alternativas analizadas, se concluye que la explotación del subsistema de recaudo se concluye que la explotación del subsistema por varios operadores no trae ventajas en particular. Esto conlleva a problemas operativos, de integración tecnológica, de compatibilidad y de coherencia de las informaciones entre los distintos sistemas de seguridad, pérdidas (sic) de economías de escala y diluir las responsabilidades frente al usuario entre otros.

Por lo tanto, debe existir un solo operador responsable para el SIRCI con un único medio de pago transparente al usuario, basado en la Tarjeta Inteligente Sin Contacto – TARJETA INTELIGENTE SIN CONTACTO – TISC,

⁶⁵ Folio 315 adverso del Cuaderno Público No. 3 del Expediente.

⁶⁶ Folio 315 adverso del Cuaderno Público No. 3 del Expediente.

⁶⁷ Folio 316 del Cuaderno Público No. 3 del Expediente.

⁶⁸ Folio 316 del Cuaderno Público No. 3 del Expediente.

⁶⁹ Folio 316 del Cuaderno Público No. 3 del Expediente.

⁷⁰ Folios 307 a 390 del Cuaderno Público No. 3 del Expediente.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

con una tarifa integrada con aplicaciones diferenciales y que permita transferencia con el mismo medio de pago entre los diferentes medios de transporte.

El proceso de integración con otras modalidades ha sido estudiado en detalle, de las varias posibilidades, en el diseño conceptual se tiene previsto integrar al concesionario SIRCI el recaudo de otras modalidades establecidas en el PMM, tales como el Tren de cercanías y el Metro, conformando el sistema centralizado de recaudo con un único medio de pago para el usuario⁷¹ (subrayado y resaltado dentro del texto original).

Ahora bien, en relación con el subsistema de recaudo, en los estudios previos del pliego de condiciones se determinó lo siguiente:

"Del subsistema de recaudo, la convergencia de varios operadores conlleva a problemas operativos de integración tecnológica, de compatibilidad, y de coherencia de las informaciones entre los distintos sistemas de seguridad, pérdida de economías de escala, y diluir las responsabilidades frente al usuario, entre otros. Adicionalmente, de la aplicación de una tarifa integrada en el sistema de transporte, se puede concluir que la alternativa de un solo operador en el futuro, una vez concluidos los contratos de la Fase I y II es la más conveniente para TRANSMILENIO S.A.⁷².

En efecto, mediante la Resolución No. 327 de 2011, le fue adjudicada la concesión del SIRCI a RECAUDO BOGOTÁ, en virtud de lo cual el 1 de agosto de 2011, se suscribió el Contrato No. 001 con el ente gestor⁷³. Conforme la cláusula 8, se estipuló que el plazo de duración sería de 16 años.

A partir del proceso anterior, se generaron diferentes actos administrativos que buscaban reglamentar y disponer el procedimiento que debían seguir los concesionarios de recaudo para alcanzar la meta propuesta y una vez adoptada la propuesta única de integración por parte de RECAUDO BOGOTÁ mediante la expedición de diferente actos administrativos que han sido relevantes en la toma de decisiones sobre dicho procedimiento.

⁷¹ Folio 804 del Cuaderno Público No. 5 del Expediente.

⁷² Folio 804 contracara del Cuaderno Público No. 5 del Expediente.

⁷³ Folios 307 a 390 del Cuaderno Público No. 3 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 22

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Tabla No. 3. PRINCIPALES ACTOS ADMINISTRATIVOS EN LA BÚSQUEDA DE LA INTEGRACIÓN DEL MEDIO DE PAGO EN EL SISTEMA TRANSMILENIO

ACTO ADMINISTRATIVO	FECHA	OBSERVACIONES
125	30 de abril de 2013	TRANSMILENIO en su carácter de Ente Gestor del sistema de transporte masivo de la ciudad de Bogotá, adoptó unilateralmente la propuesta de integración del medio de pago que RECAUDO BOGOTÁ del SIRCI, presentó como resultado del proceso conminatorio adelantado por este Ente Gestor.
468	12 de agosto de 2014	Por medio de la cual se incorpora a los contratos de concesión de recaudo de FASES I, II y del SIRCI una decisión del Comité de gestión del Sistema de Recaudo del SISTEMA TRANSMILENIO y se establece el apoyo al seguimiento y supervisión especial de este proceso
758	3 de diciembre de 2014	Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos por los recaudadores ANGELCOM S.A., UT FASE II y RECAUDO BOGOTÁ S.A.S., en contra de la Resolución No. 468 de 12 de agosto de 2014

Fuente: Elaboración SIC basada en información obrante en el expediente⁷⁴.

11.1.3.2 Los Agentes intervinientes del servicio de recaudo del SITP

Con el fin de conocer los procesos licitatorios y contratos de concesión que dieron lugar al inicio de la actividad de los agentes intervinientes del servicio de recaudo del SITP en Bogotá, se presenta en la Tabla No. 4, una relación de cada uno de estos.

Tabla No. 4. PROCESOS LICITATORIOS Y CONTRATOS DE CONCESIÓN PARA EL SERVICIO DE RECAUDO DEL SITP

PROCESO DE LICITACIÓN PÚBLICA	CONTRATO DE CONCESIÓN	ADJUDICATARIO	DURACIÓN DE LA CONCESIÓN / OBSERVACIONES
Licitación Pública No. 002 de 1999	Contrato de concesión Sin No. del 19 de abril del 2000 ⁷⁵	ANGELCOM S.A.	Indeterminado: determinable según se agoten etapas preoperativa, operativa (10 años) y reversión ⁷⁶ .
	Contrato adicional No. 013 del 16 de junio de 2009 ⁷⁷		Se amplía la etapa de operación hasta el 21 de diciembre de 2015 ⁷⁸

⁷⁴ Folio 4217 del cuaderno público No 23 del Expediente.

⁷⁵ Folios 22 a 154 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

⁷⁶ Folio 140 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 23

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Licitación Pública No. 008 de 2002	Contrato de concesión No. 183 del 04 de junio de 2003 ⁷⁹	UNIÓN TEMPORAL FASE II (ANGELCOM S.A. y KEB TECHNOLOGY CO LTD)	Etapa operativa (12 años) ⁸⁰ Vence el 21 de diciembre de 2015 ⁸¹
	Contrato adicional No. 03 del 16 de junio de 2009 ⁸²		No cambia el plazo, se acuerda determinar parámetros, procesos y procedimientos que permitan la integración de otros operadores de recaudo.
Licitación Pública TMSA No. 003 de 2011	Contrato de concesión No. 001 del 01 de agosto de 2011 ⁸³	RECAUDO BOGOTÁ S.A.S.	16 años: i) etapa preoperativa (18 meses prorrogables hasta 24 meses - hasta culminar implementación gradual del SITP); ii) etapa operativa (hasta 15 años) y iii) reversión (90 días hábiles antes de terminar la etapa de operación) ⁸⁴
	Otro Sí No. 7 al Contrato de concesión No. 001 del 01 de agosto de 2011 ⁸⁵		Como medida transitoria para garantizar la integración del medio de pago, RECAUDO BOGOTÁ instalará mínimo 176 BARRERAS DE CONTROL DE ACCESO en algunas estaciones las FASES I y II, que les permitan a los usuarios acceder a dichas estaciones con la tarjeta "Tullave".

Fuente: Elaboración SIC basada en información obrante en el expediente.

De acuerdo con el numeral anterior, por medio de Licitación Pública TMSA No. 003 de 2011 y Contrato de Concesión No. 001 del 01 de agosto de 2011, se determinó que **RECAUDO BOGOTÁ** a partir del 1 de agosto de 2011, sería el concesionario del **SIRCI** del **SITP** durante un periodo de 16 años. De lo cual se desprende que dicha sociedad sería la encargada de realizar la gestión y operación de todo el subsistema de recaudo del **SITP** en la capital del país.

En ejercicio de su actividad económica, **RECAUDO BOGOTÁ** inició labores en el año 2012, prestando el servicio de recaudo por concepto del transporte público de pasajeros en la **FASE III** de **TRANSMILENIO** y progresivamente en los buses zonales que hacen parte del **SITP**.

No obstante lo anterior, hasta 21 de diciembre de 2015 las concesiones del servicio de recaudo de **TRANSMILENIO** de las **FASES I** y **II** se encuentran vigentes. La primera de ellas fue adjudicada mediante Contrato de Concesión Sin No. del 19 de abril del 2000 a **ANGELCOM**, mientras que la segunda fase fue adjudicada a la **UNIÓN TEMPORAL**

⁷⁷ Folios 282 a 287 del Cuaderno Público No. 2 del Expediente.

⁷⁸ Folio 284 (reverso) del Cuaderno Público No. 2 del Expediente.

⁷⁹ Folios 156 a 274 del Cuaderno Público No. 2 del Expediente.

⁸⁰ Folio 265 del Cuaderno Público No. 2 del Expediente.

⁸¹ Folio 289 del Cuaderno Público No. 2 del Expediente.

⁸² Folios 288 a 291 del Cuaderno Público No. 2 del Expediente.

⁸³ Folios 307 a 390 del Cuaderno Público No. 3 del Expediente.

⁸⁴ Folios 319, 320 (reverso) y 323 (reverso) del Cuaderno Público No. 3 del Expediente.

⁸⁵ Folios 3580 a 3584 del Cuaderno Público No. 20 del Expediente.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

FASE II⁸⁶ (en adelante, **UT FASE II**) conformada por **ANGELCOM** y **KEB** mediante Contrato de Concesión No. 183 del 04 de junio de 2003.

Así las cosas, hasta el 21 de diciembre de 2015 existirán tres adjudicatarios facultados para desarrollar la actividad de recaudo por concepto del transporte público de pasajeros en cada una de sus concesiones. En esos términos, para efectos de garantizar la coexistencia de las concesiones de las **FASES I y II de TRANSMILENIO**, se determinó en la cláusula 3 del Contrato de Concesión No. 001 del 01 de agosto de 2011 celebrado entre **TRANSMILENIO** y **RECAUDO BOGOTÁ** lo siguiente:

"COEXISTENCIA DEL PRESENTE CONTRATO CON OTROS CONTRATO DEL SISTEMA INTEGRAL DE TRANSPORTE PÚBLICO DE BOGOTÁ O DEL SISTEMA TransMilenio ACTUAL. El presente contrato coexistirá con otros contratos o concesiones, actuales o futuros, para la operación del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE BOGOTÁ – SITP y para el desarrollo de otras actividades conexas o complementarias a las actividades tanto de Recaudo, control, información y servicio al usuario, como de transporte de pasajeros, necesarios para la funcionalidad del SITP⁸⁷ (subrayado en el texto original).

Vale decir que una vez terminada la vigencia de los contratos de recaudo de las **FASES I y II de TRANSMILENIO**, dicha actividad estará a cargo exclusivamente de **RECAUDO BOGOTÁ**, tal como resultó estipulado en el inciso tercero de la cláusula tercera del Contrato de Concesión No. 001 del 01 de agosto de 2011 adjudicado a dicho agente, el cual dispuso lo siguiente:

"Terminada la vigencia de los contratos de concesión de recaudo, de las Fases I y II del Sistema Transmilenio, el CONCESIONARIO deberá atender la operación correspondiente a las fases mencionadas, de conformidad con los requerimientos previstos para el SIRCI⁸⁸."

11.1.3.3. Remuneración por concepto del servicio de recaudo del SITP

Previa determinación de la participación del concesionario en los beneficios generados por la explotación económica de cada uno de los contratos, es fundamental indicar que el **SITP** tiene y tendrá como fuente principal de ingresos, el recaudo diario de la venta de unidades de transporte, conforme lo previsto en el contrato suscrito entre **TRANSMILENIO** y **RECAUDO BOGOTÁ⁸⁹**.

En general, los recursos que se produzcan por la prestación del servicio de transporte en el **SITP** son recibidos y administrados por el patrimonio autónomo constituido mediante un contrato de fiducia de administración y pagos para el **SITP**, suscrito por el concesionario

⁸⁶ Folios 156 a 274 del Cuaderno Público No. 2 del Expediente.

⁸⁷ Folio 318 del Cuaderno Público No.3 del Expediente.

⁸⁸ Folio 320 del Cuaderno Público No. 3 del Expediente.

⁸⁹ Folio 343 contracara del Cuaderno Público No. 3 del Expediente.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

del **SIRCI**. A este deberán adherirse todos los concesionarios del **SITP** en calidad de fideicomitentes⁹⁰. A través de la constitución de un patrimonio autónomo en su modalidad de fideicomiso de administración y pagos, un tercero, la fiduciaria, quien se encarga de la gestión financiera de los recursos constituidos en fiducia mercantil⁹¹.

Los beneficiarios de la fiducia son las personas que en razón de las previsiones contractuales, tienen derecho a ser remunerados de manera permanente y continua por el patrimonio autónomo. Los beneficiarios iniciales de la fiducia son los concesionarios vinculados al desarrollo del **SITP**, a saber⁹²:

- Los operadores actuales del **SISTEMA TRANSMILENIO**.
- Los operadores actuales de recaudo del **SISTEMA TRANSMILENIO**.
- Los concesionarios de operación troncal y no troncal del **SITP**.
- El concesionario del **SIRCI**.
- **TRANSMILENIO** como entidad gestora del **SITP**.
- Los acreedores con garantía fiduciaria con los que el deudor haya convenido el servicio y/o la amortización de la deuda con cargo directo a los flujos propios realizados.
- Los concesionarios de la operación del Sistema Integrado que se incorporen en el futuro.
- Los agentes encargados de la compra y/o adecuación de terminales zonales y talleres en el caso de que el ente gestor lo decida.

En síntesis, los ingresos percibidos por la prestación del servicio de transporte en el **SITP** son recibidos y administrados por una fiducia, quien periódicamente realiza los respectivos pagos a cada uno de sus beneficiarios en razón de sus respectivas previsiones contractuales, entre ellos se encuentra tanto **RECAUDO BOGOTÁ**, en su calidad de concesionario del **SIRCI**, como **ANGELCOM** y **UT FASE II**, operadores del servicio de recaudo del **TRANSMILENIO** de las **FASES I y II**.

⁹⁰ "Los fideicomitentes de la fiducia **SITP**, son los concesionarios de las diferentes actividades que habilitan la funcionalidad del sistema a saber: i) los operadores actuales del Sistema TransMilenio, ii) los operadores troncales y no troncales del **SITP**, iii) los operadores del sistema de recaudo actual de **TRANSMILENIO S.A.**, iv) El concesionario del **SIRCI**, v) los concesionarios de la operación del Sistema Integrado Metro y Tren de Cercanías" Folios 347 y 352 contracara del Cuaderno Público No. 3 del Expediente.

⁹¹ Cfr. Marco Antonio Jiménez Sánchez. *Estudios sobre el fideicomiso*, Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez, 2007, págs. 60 y 61.

⁹² Folio 352 del Cuaderno Público No. 3 del Expediente.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

En la Tabla No. 5, se relaciona la periodicidad, la metodología y cada una de las cláusulas que contemplan la participación de los concesionarios en los ingresos percibidos por la explotación o bien de TRANSMILENIO o del SITP.

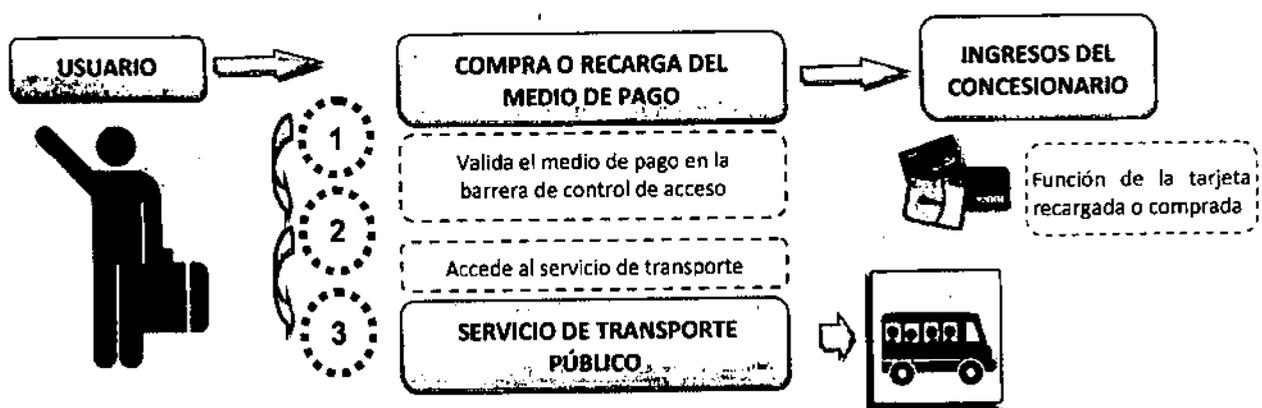
Tabla No. 5. ASPECTOS RELACIONADOS CON LA REMUNERACIÓN DE LOS CONCESIONARIOS DEL SERVICIO DE RECAUDO DEL SITP

ADJUDICATARIO	CONCESIÓN	PERIODICIDAD DEL PAGO	METODOLOGÍA	CLÁUSULA
ANGELCOM	SISTEMA TRANSMILENIO FASE I	Semanalmente	Pago por pasaje vendido	Cláusula 208 del contrato de concesión sin número del 19 de abril de 2000
UT FASE II	SISTEMA TRANSMILENIO FASE II	Semanalmente	Pago por pasaje vendido	Cláusula 34 del contrato de concesión 183 de 2003
RECAUDO BOGOTÁ	SISTEMA TRANSMILENIO FASE III Y BUSES ZONALES	Semanalmente	Pago variable en función de: -Total de cargas realizadas por los usuarios a través del operador SIRCI. -Equipos de validación y control instalados en los vehículos operando en el sistema.	Cláusula 58 del contrato de concesión 001 del primero de agosto de 2011

Fuente: Diseño SIC, información obrante en el expediente⁹³.

En términos generales, la remuneración de los tres adjudicatarios se realiza semanalmente y se encuentra en función del uso del servicio de transporte público de pasajeros en Bogotá. Así, los ingresos de los concesionarios se encuentran directamente relacionados con el número de pasajes vendidos o recargas que los usuarios realicen a la tarjeta inteligente por concepto de la prestación del servicio de transporte público de pasajeros. Lo anterior se resume en el Diagrama No. 2.

Diagrama No. 2. RELACIÓN ENTRE EL SERVICIO DE RECAUDO Y EL TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS



Fuente: Elaboración SIC

⁹³ Folios 120 contracara a 127 del Cuaderno Público No. 1, folio 185 del Cuaderno Público No. 2 y folios 353 contracara a 358 del Cuaderno Público No. 3, folios 3255-1 y 3255-2 del Cuaderno Reservado No. 3.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 27

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Ahora bien, en la Tabla No. 6, que se presenta a continuación se relacionan algunas particularidades de **TRANSMILENIO** en cada una de sus fases.

Tabla No. 6. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS FASES DEL SISTEMA TRANSMILENIO (A DICIEMBRE DE 2014)

CONCEPTO	FASE I	FASE II	FASE III
No. Pasajeros totales	43.803.206		7.184.333
No. Pasajeros promedio días hábiles	2.092.266		
Longitud Total (km)	42,3	48,9	35,7*
No. Estaciones en operación	62	57	27**
Flota troncal disponible	773***	550	666***
* Incluye tramo de la calle 6 y la extensión de Soacha, además 14 km de pretroncal carrera 7ma y calle 26			
** Incluye estaciones en el tramo de la calle 6 y las cuatro estaciones de Soacha			
*** Incluye biarticulados y padrones duales			

Fuente: Elaboración SIC, información obrante en el Expediente⁹⁴.

Como se observa en la Tabla No. 6, para el mes de diciembre de 2014, la longitud y número de estaciones en operación de **FASE I** y **FASE II** eran similares. Sin embargo, de los 50.987.539 pasajeros que abordaron el sistema en diciembre de 2014, las **FASES I** y **II** transportaron el 86% de pasajeros mientras que la **FASE III** transportó el 14% de pasajeros, por lo que es razonable que **FASE I** y **FASE II** tengan casi el doble vehículos troncales más que la **FASE III**.

Por su parte, la **FASE III** cuenta con menos de la mitad de longitud y número de estaciones respecto de las otras dos Fases.

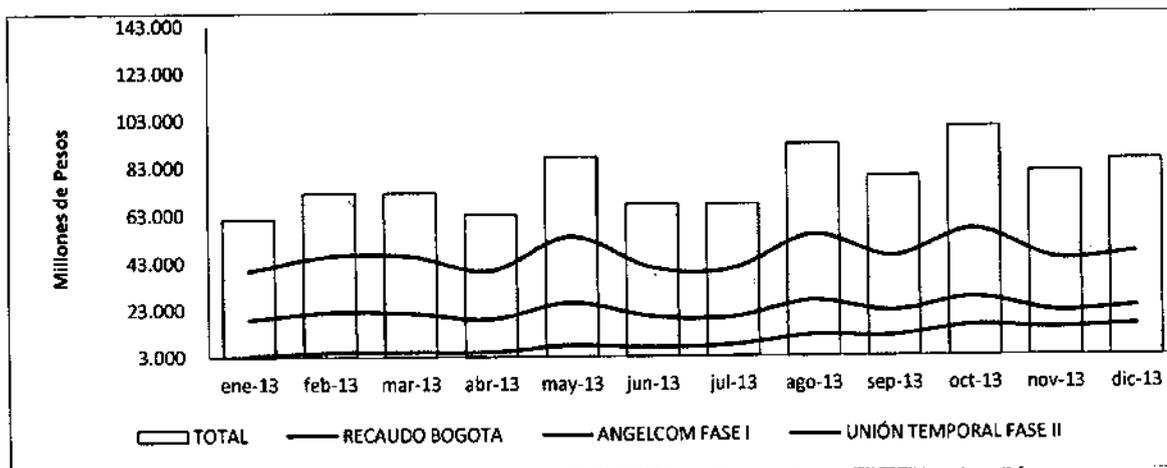
En general, nótese que al mes de diciembre de 2014, **FASE I** y **FASE II** fueron más utilizadas, por los usuarios del sistema, así esta Delegatura encontró que los servicios troncales y rutas de **FASE I** y **FASE II** muestran una mayor demanda que los ofrecidos por la **FASE III**.

Con fundamento en lo señalado anteriormente, en la Gráfica No. 3 se analizan los montos totales recaudados por concepto de transporte público de pasajeros por concesionario y a tomando las cifras de enero a diciembre de 2013.

⁹⁴ Folio 3255-1 y 3255-2 de Cuaderno Reservado No. 3 del Expediente.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Gráfica No. 3. RECAUDO DEL SITP POR CONCESIONARIO (2013)



Fuente: Diseño SIC, información obrante en el expediente⁹⁵

En línea con el análisis anterior, es razonable que durante el 2013 el mayor recaudo en todo el SITP se concrete en la FASE I de TRANSMILENIO- concesión de ANGELCOM, pues tal como se evidenció en la Tabla No. 6, dicha fase junto con la FASE II son las más demandadas entre los usuarios que toman el servicio de transporte público en Bogotá. Nótese que el recaudo de FASES I y FASE II agrupa en promedio el 82% del total del recaudo del SITP a 31 de diciembre de 2013, mientras que, el concesionario del SIRCI recaudó el 18% para el mismo periodo.

De acuerdo con lo anterior, los pagos recibidos por los concesionarios de la FASE I y la FASE II (ANGELCOM y UT FASE II) son superiores a los de RECAUDO BOGOTÁ, pues como se indicó anteriormente, los recursos percibidos se encuentran en función del número de pasajes vendidos o recargas que realicen los usuarios en el sistema y tal como se presentó en líneas anteriores, FASE I y FASE II movilizaban el 86% de pasajeros del sistema en el periodo investigado.

11.2. Alternativas de integración de los sistemas de recaudo del SITP

Tal como se presentó en el numeral 11.1.1, uno de los objetivos del SITP es que los usuarios del sistema cuenten con un único medio de pago. Sin embargo, dada la existencia de dos concesiones previa adjudicación del SIRCI, entiende la Delegatura que durante la vigencia de los contratos de FASE I y FASE II de TRANSMILENIO, el cumplimiento de este objetivo radica en la integración del sistema de recaudo de FASE I y FASE II con el sistema del concesionario del SIRCI. De esta forma, independientemente del número de tarjetas inteligentes que existen en el mercado, los usuarios podrán acceder a todo el sistema con cualquiera de ellas y por ende, percibir la existencia de un único medio de pago.

⁹⁵ Folio 3255-1 y 3255-2 de Cuaderno Reservado No. 3 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 29

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

En ese orden de ideas, desde el 1 de agosto de 2011, fecha en la cual se suscribió el Contrato de Concesión No. 001 entre **TRANSMILENIO** y **RECAUDO BOGOTÁ**, la integración del sistema ha presentado ciertas alternativas para su realización, en su mayoría propuestas por dicho concesionario. Las propuestas que se presentan a continuación fueron debatidas en el Comité de Recaudadores⁹⁶ llevado a cabo los días 11, 14 y 16 de mayo de 2012.

(i) Alternativa 1 presentada por RECAUDO BOGOTÁ⁹⁷

Esta propuesta se basaba en una integración a través de un único medio de pago, en ella se involucraba la actualización de algunos dispositivos del sistema de recaudo de los concesionarios de **FASE I** y **FASE II**, entre ellos, la **TARJETA INTELIGENTE SIN CONTACTO⁹⁸** (en adelante **TISC**), los validadores, las terminales de recarga y las terminales de consulta de saldo. De esta manera, se proporcionaba al usuario un único medio de pago que satisfacía todas las especificaciones técnicas del Contrato de Concesión del **SIRCI** y los requerimientos funcionales del **SITP**.

La renovación tecnológica propuesta, permitiría garantizar los niveles de seguridad y servicio previstos en el Anexo 2 del Contrato de Concesión del **SIRCI**, así como minimizar los problemas operativos, de compatibilidad, de consistencia de datos entre los sistemas de recaudo y de dilución de responsabilidad frente al usuario. Debido a que el éxito de la integración dependía de la colaboración de los concesionarios involucrados, se presentaron iniciativas como las reuniones del Comité de Recaudadores, pero se presentaron diferentes inconvenientes como la obtención del módulo de **ADMINISTRADORES DE CUENTAS DE SEGURIDAD** (en adelante **SAM⁹⁹**), la instalación de 176 torniquetes en estaciones y portales de **FASE I** y **FASE II** con el fin de permitir el acceso de los ciudadanos al sistema con cualquiera de las tres tarjetas en las

⁹⁶ La realización de Comités de Gestión del Sistema de Recaudo partió como una orientación al resultado de la Integración del Medio de pago desde el 29 de noviembre de 2013 y para ejercer la coordinación, control y el liderazgo en cuanto a actividades técnicas, operativas y tecnológicas entre los tres operadores de recaudo. Estos Comités tienen la función contractual de concertar entre operadores los temas de integración de recaudo. El Comité de Recaudadores es una reunión que se realiza con el fin de coordinar entre **TRANSMILENIO** y los concesionarios recaudadores el proceso de integración. Entre los años 2012 y 2014 se llevaron a cabo ocho (8) Comités Recaudadores en las siguientes fechas: i) 11, 14 y 16 de mayo de 2012; ii) 14 de diciembre de 2012; iii) 31 de enero de 2013, iv) 22 de marzo de 2013, v) 30 de abril de 2013; vi) 31 de mayo de 2015; vii) 28 de junio de 2013 y viii) 10 de abril de 2014.

⁹⁷ Folio 2249 del Cuaderno Público No. 14 del Expediente.

⁹⁸ Es una tarjeta de plástico que integra un chip electrónico y una antena para comunicación mediante ondas de radiofrecuencia. Esta tarjeta permite almacenar datos de forma estructurada, definir e implementar mecanismos de seguridad para acceder a esos datos y realizar operaciones especializadas, tales como operaciones matemáticas. Una **TISC** no requiere contacto físico con el lector, solo basta con aproximarlo a él para que pueda comunicarse. Su fuente de alimentación es el lector, con el que se comunica mediante la tecnología de inducción de radiofrecuencia. Folio 3412 del Cuaderno Reservado No. 3 y folios 3413 y 3414 del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

⁹⁹ Por las siglas en inglés de Security Account Manager, es una base de datos que permite almacenar contraseñas de usuario en un formato hash, es decir seguro y cifrado.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

estaciones de Fase III –carrera décima y calle 26– así como en los sitios en que se instalen dichos torniquetes.

(ii) **Alternativa 2 presentada por RECAUDO BOGOTÁ¹⁰⁰**

La Alternativa 2 fue remitida a **TRANSMILENIO** mediante oficio No. 2012ER2097 del 16 de febrero de 2012¹⁰¹, la cual proponía utilizar dos medios de pago: por un lado la **TISC** del **SITP**, y por otro, la tarjeta de los recaudadores de **FASE I** y **FASE II**, mientras se encontraran vigentes sus contratos. Sin embargo, esta segunda alternativa fue descartada en relación a la Alternativa 1 conforme concepto presentado en el informe complementario de la consultoría de abril de 2012.

(iii) **Alternativa 3 presentada por ANGELCOM y UT FASE II¹⁰²**

Esta alternativa consideraba una única nueva tarjeta, tomando como base el "*mapping*"¹⁰³ actual. La tarjeta propuesta emularía (copiaría) las tarjetas **MIFARE¹⁰⁴ CLASSIC** existentes, utilizando además los módulos de seguridad denominados **SAM** proporcionados por los operadores de **FASE I** y **FASE II**. En la fase de transición, dado que existiría una sola seguridad lógica, es decir un cifrado o seguridad de datos único para todas las fases del sistema, y un solo "*mapping*" (de los operadores actuales), las tarjetas en uso serían aceptadas normalmente.

Sin embargo, para tener acceso a todas las funcionalidades de integración, la migración de las tarjetas debería ser efectiva. Sobre el particular, la Delegatura encontró que en los términos de esta propuesta coexistirían las dos tarjetas durante un periodo de transición, pero la operación de **RECAUDO BOGOTÁ** trabajaría con el *mapping* de **ANGELCOM**.

(iii) **Alternativa 4 presentada por RECAUDO BOGOTÁ¹⁰⁵**

Esta alternativa fue planteada por **RECAUDO BOGOTÁ** como última propuesta presentada en la reunión del Comité de Recaudadores del 11, 14 y 16 de mayo de 2012, la cual se basa en los siguientes principios¹⁰⁶:

¹⁰⁰ Folio 2308 del Cuaderno Público No. 14 del Expediente.

¹⁰¹ Folios 2246 a 2262 del Cuaderno Público No. 14 del Expediente.

¹⁰² Folio 2309 del Cuaderno Público No. 14 del Expediente.

¹⁰³ Mapeo o mapping, hace referencia a la estructuración de datos de una aplicación creada dentro del chip de una tarjeta inteligente.

¹⁰⁴ Cuya denominación comercial corresponde a los nombres de las tarjetas "*Cliente Frecuente*" y "*Tarjeta Monedero*".

¹⁰⁵ Folio 2309 del Cuaderno Público No. 14 del Expediente.

¹⁰⁶ Folio 2309 del Cuaderno Público No. 14 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 31

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

- **RECAUDO BOGOTÁ** entregaría a los operadores de **FASE I** y **FASE II** validadores que permitan la lectura de los dos tipos de tarjetas: i) las actualmente en uso y ii) las nuevas que serían introducidas por **RECAUDO BOGOTÁ**. El uso de todas las funcionalidades por parte de una tarjeta sería posible independientemente del emisor o del concesionario propietario de los sistemas de lectura y validación, una vez que todos los elementos del sistema contarían con dos llaves de seguridad **SAM**¹⁰⁷.
- Los concesionarios de **FASE I** y **FASE II** quedarían con sus bases de datos, sistemas de cómputo, comunicaciones, entre otros, en la plataforma existente.
- Los validadores entregados por **RECAUDO BOGOTÁ** en cambio a los actuales, generarían únicamente archivos en los formatos requeridos por los operadores de **FASE I** y **FASE II**, que serían procesados en la misma base de datos existente, manteniendo los operadores actuales su seguridad y *clearing*¹⁰⁸.
- Esta alternativa demandaría la coexistencia de dos equipos de ventas de créditos en cada taquilla, uno para las tarjetas actuales y otro para las tarjetas emitidas por **RECAUDO BOGOTÁ**.

Dadas las anteriores alternativas y la ausencia de conceso entre los recaudadores, **TRANSMILENIO** contrató a la firma consultora **LOGITRANS**, la cual realizó un estudio en mayo de 2012, con el fin de que realizara una evaluación de las alternativas antes mencionadas¹⁰⁹. Dicho análisis tomó en consideración los siguientes criterios:

- Medio de pago
- Plataforma
- Seguridad de la información
- Desarrollo de software
- Niveles de servicio
- Riesgos
- Impacto al usuario
- Impacto Operativo
- Costos de implementación (añadido por la consultora)
- Necesidad de cambios adicionales en 2015 (fin de los contratos de operadores de **FASE I** y **FASE II** de **TRANSMILENIO**)

¹⁰⁷ Hace referencia a un dispositivo interno o módulo de seguridad basado en la creación de llaves maestras para almacenar y proteger contraseñas de usuario.

¹⁰⁸ "Es el proceso de recolección, verificación de integridad, validez, oportunidad, consolidación, conciliación y reporte de la información de cargas y usos de las aplicaciones de la TISC, en particular, de la AMT. Durante este proceso se debe asociar la información de todos los agentes responsables de cargar o deducir valor garantizando la integridad, transparencia, oportunidad y veracidad de la totalidad de la información procesada y generar con esta información el balance de dinero recaudado, consignaciones realizadas y balance de pagos realizados y pendiente de realizar". Ver folio 158 del Cuaderno Público No. 2 del Expediente.

¹⁰⁹ Folios 2307 a 2318 del Cuaderno Público No. 14 del Expediente.



RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 32

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Según el reporte¹¹⁰ entregado a **TRANSMILENIO** en mayo de 2012 por parte de la firma consultora, la selección de la mejor alternativa de integración se fundamentó principalmente en el impacto para usuario. En esos términos, concluyó que la **ALTERNATIVA 1**, era aquella que mitiga sus costos generalizados¹¹¹ frente a las otras posibilidades. A continuación se presentan de manera general los fundamentos de dicha decisión:

- i. Es la alternativa de menor costo para los usuarios pues es la única opción que no les genera un impacto adicional en el año 2015¹¹².
- ii. Es la única alternativa que no implica desarrollar nuevos *hardware* y *software* para su implementación, por lo que podría ser aquella que se implemente en un menor tiempo en relación con las otras propuestas. Sobre las desventajas en tiempo identificadas, la firma consultora manifestó lo siguiente:

"Como tiempos para todas las otras alternativas (...) tendríamos, desde la fecha de aprobación del proyecto ejecutivo (hardware y software) de adecuación de las dos plataformas, como mínimo ocho meses (pruebas incluidas) para el efectivo funcionamiento de los sistemas, lo que representa casi el 33% del tiempo de coexistencia entre los recaudadores. Sumase a ese hecho otro componente más subjetivo, pero que añade tiempos y esfuerzos al proceso: el de las discusiones y apertura de informaciones y procesos necesarios para que se llegue hasta la forma final del proyecto ejecutivo (...) esas alternativas que requieren desarrollo tecnológico conjunto (hardware y software) y que implican conocimiento de ambas partes sobre particularidades individuales y de propiedad única de cada sistema demandarían tiempos que estarían sujetos a una serie de posibilidades de interferencias y restricciones legales (...)"¹¹³ (Subrayado fuera del texto original)

- iii. Considerar otro tipo de integración al planteado en la **ALTERNATIVA 1**, demandaría desarrollos tecnológicos por parte de los concesionarios (intercambio de *mapping* de tarjetas, desarrollo de lectores etc.), lo cuales tomarían un tiempo importante en su ejecución, además de las barreras para su realización por conceptos de propiedad industrial e intereses comerciales de las empresas de recaudo.

¹¹⁰ Ibidem

¹¹¹ "la suma de los costos de tiempo directos del usuario (disponibilidad de uso de los sistemas, necesidad de cambiar su tarjeta, riesgos de falla etc.) bien como los costos monetarios (derivados sobretudo de los tiempos en que no será el uso de la tarjeta para hacer la integración, que se dará desde el día de la escoja de la alternativa hasta el inicio de su operación)". Folio 2313 del Cuaderno Público No. 14 del Expediente.

¹¹² Como es bien sabido desde el año 2015, entra a operar de manera exclusiva **RECAUDO BOGOTÁ** como administrador del SIRCI, por lo que tendrá la necesidad de cambiar todos los equipos y tarjetas remanentes de la operación actual de los operadores de **FASE I** y **FASE II** por equipos y sistemas nuevos de su propiedad y tecnología¹¹², así pues, en el evento en que se adoptaran las otras alternativas, implicaría un doble impacto para el usuario, tanto en el momento de la adopción de dicha propuesta, como en la implementación de la alternativa 1 en el año 2015.

¹¹³ Folio 2314 del Cuaderno Público No. 14 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 33

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

iv. La propuesta de **RECAUDO BOGOTÁ** modifica los contratos existentes e implica una revisión y adecuación de los mismos y de sus cláusulas, como la evaluación de consecuencias financieras para los resultados esperados para los operadores de las **FASES I y II**. De ese modo, estudios específicos en esas dos áreas (legal y financiera) son indispensables para la definición e implementación de la integración entre los concesionarios.

v. **RECAUDO BOGOTÁ** es quien está poniendo a consideración la opción de anticipar la arquitectura futura de sus operaciones y por lo tanto, como está estipulado en el contrato (anexo 2 del pliego de condiciones) debe asumir todos los costos y riesgos asociados.

Posteriormente, en abril de 2013, después de haber transcurrido casi un año desde la presentación de dicho concepto, **TRANSMILENIO** en el marco de un proceso sancionatorio a **RECAUDO BOGOTÁ**, le solicitó entregar una nueva propuesta detallada de integración que cumpliera con los requisitos de la licitación TMSA-LP-03 de 2011¹¹⁴.

En tales términos, **RECAUDO BOGOTÁ** el 29 de abril de 2013 presentó dicha propuesta¹¹⁵, considerada como una actualización de la **ALTERNATIVA 1** con lectores ISO 14443A¹¹⁶. A continuación se relacionan los criterios que se cumplen para dicho proceso de integración:

***Compatibilidad:** todas las estaciones de las Fases I, II y III del Sistema TransMilenio, los buses zonales y los puntos de venta externos del SIRCI permiten acceder al SITP con tarjetas de la Fase I y II y tarjetas Tullave.*

***Integración del medio de pago:** Los usuarios y funcionarios y operadores del sistema integrado pueden acceder y utilizar todos los servicios del SITP con una sola tarjeta, la cual puede ser una tarjeta de las Fases I y II o una tarjeta Tullave.*

***Integración tarifaria:** Todos los usuarios tendrán acceso a uno o más servicios de transporte, bajo un esquema de cobro diferenciado por tipo de servicio, con pagos adicionales por trasbordo inferiores al primer cobro, en función de las prestaciones de trasbordo de la tarjeta empleada, y con descuentos definidos por el Distrito para usuarios con tarjetas que ofrecen ese beneficio.*

***Coexistencia:** Se garantiza la coexistencia del SIRCI con los operadores de recaudo de las Fases I y II, cada uno con su sistema central y su esquema de seguridad¹¹⁷*

¹¹⁴ Folios 813 y 814 del Cuaderno Público No. 5 del Expediente.

¹¹⁵ Comunicación No. 2013ER7495 del 29 de abril de 2013. Folio 1754 del Cuaderno Reservado No. 2.

¹¹⁶ La norma ISO 14443-A es un estándar de calidad que debían cumplir tanto las tarjetas como los lectores utilizados por RECAUDO BOGOTÁ y los concesionarios de la Fase I y II. Así, el cumplimiento de dicho estándar será el mecanismo que permitirá la integración de los dos sistemas de recaudo. Folios, 3641 contracara, 3642 y 3644 del Cuaderno Público No. 21, folios 2336 y 2341 del Cuaderno Público No. 14 del Expediente.

¹¹⁷ Comunicación No. 2013ER7495 del 29 de abril de 2013. Folio 1754 del Cuaderno Reservado No. 2.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Es preciso resaltar que mediante la expedición de la Resolución 125 de abril de 2013, el Ente Gestor adoptó la anterior propuesta como mecanismo de integración entre **RECAUDO BOGOTÁ** y los concesionarios de las las **FASES I y II**.

DÉCIMO SEGUNDO: Que una vez hechas las anteriores consideraciones y con fundamento en los hechos materia de investigación, esta Delegatura procederá a determinar el mercado relevante para el presente caso.

12.1. MERCADO PRODUCTO

El mercado relevante producto se debe circunscribir a todos aquellos productos razonablemente intercambiables por los consumidores para los mismos propósitos¹¹⁸. Por lo tanto, para determinar el mercado producto dentro del caso estudiado, se realizarán las siguientes consideraciones:

El medio de pago que utilizan los usuarios para acceder a **TRANSMILENIO** y a los buses zonales es una **TARJETA INTELIGENTE SIN CONTACTO**¹¹⁹ (en adelante **TISC**). Sin embargo, las concesiones del servicio de recaudo de las **FASES I y II** fueron adjudicadas con antelación a la entrada en vigencia del concesionario del **SIRCI**, de lo cual se deriva que en la actualidad se encuentren en el mercado diferentes tarjetas inteligentes, con funcionalidades distintas y accesos a estaciones independientes en todo el **SITP**. En el cuadro que se presentan en la Tabla No. 7 se relacionan dichas tarjetas:

¹¹⁸ Vid. *Rothery Storage & Van Vs. Atlas Van Lines*, 792 F.2d 210, 218 (D.C. Cir. 1986).

¹¹⁹ Es una tarjeta de plástico que integra un chip electrónico y una antena para comunicación mediante ondas de radiofrecuencia. Esta tarjeta permite almacenar datos de forma estructurada, definir e implementar mecanismos de seguridad para acceder a esos datos y realizar operaciones especializadas, tales como operaciones matemáticas. Una **TISC** no requiere contacto físico con el lector, solo basta con aproximarle a él para que pueda comunicarse. Su fuente de alimentación es el lector, con el que se comunica mediante la tecnología de inducción de radiofrecuencia. Folio 3412 del Cuaderno Reservado No. 3 y folios 3413 y 3414 del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Tabla No. 7. Tipos de tarjetas para acceder al SITP

CONCESIONARIO	TARJETAS		CARACTERÍSTICAS	ACCESO	IMAGEN
	ESPECIFICACIÓN	TIPOS			
ANGELCOM y UT FASE II	MIFARE CLASSIC	TARJETA MONEDERO	Costo: No tiene Recarga: Desde \$ 50 hasta \$85.000. Al agotar el dinero de la recarga, la tarjeta será referida por el sistema en sus torniquetes. Se recarga dinero no pasajes Puntos de venta y recarga: Se puede adquirir en las estaciones y portales del Sistema TransMilenio o en puntos de venta y recarga externa cercanos al Sistema y en los puntos CATI (Cargador Automático de Tarjeta Inteligente)	Fase I y II y III	
		TARJETA CLIENTE FRECUENTE	Recarga: En ella se recarga dinero y no pasajes, puede recargarse desde \$50 hasta \$85.000, a diferencia de la Tarjeta Monedero, esta tarjeta es de propiedad del usuario, por lo cual no será retenida en los torniquetes cuando el dinero de su recarga se acabe. Puntos de venta o recarga: Recárguela en cualquier estación del Sistema TransMilenio, en los puntos de recarga externa y en las CATI (Cargador Automático de Tarjetas). Pérdida: En caso de pérdida o robo puedes reportarla y recuperar el saldo Personalizada: con datos personales	Fase I, II y III	
RECAUDO BOGOTÁ	INFINEON	TARJETA BÁSICA	Costo: 3.000 Tullave es del usuario, no del sistema Puntos de venta: En las estaciones y portales de la Fase II (Calle 26 y Carrera 10) del Sistema TransMilenio. Red de recarga: 2543 puntos en la ciudad No cuenta con los datos personales del usuario, por lo tanto no obtendrá los beneficios como el viaje a crédito o recuperación del saldo en caso de pérdida Descuentos por transbordo: aplican.	Fase III, buses zonales, algunas estaciones de Fase I y II	
		TARJETA PLUS	Costo: \$3000 Tullave es del usuario, no del sistema. Personalizada: con el nombre e identificación del usuario Beneficios por personalizar: Descuentos por transbordo, viaje a crédito y recuperación del saldo en caso de pérdida. Puntos de personalización: Diferentes puntos en Bogotá** o por Web	Fase III, buses zonales, algunas estaciones de Fase I y II	
		TARJETA PLUS ESPECIAL	Costo: \$3000 Tullave es del usuario, no del sistema. Esta tarjeta va dirigida a poblaciones particulares (adulto mayor y personas en condición de discapacidad). Personalizada: Nombre, identificación y foto del usuario. Beneficios por personalizar: Descuentos por transbordos, viaje a crédito, recuperación del saldo en caso de pérdida y descuentos adicionales dirigidos a esta población. Una tarjeta básica se puede personalizar, volviéndola una Tarjeta Plus o una Tarjeta Plus Especial. Puntos de personalización: Diferentes puntos en Bogotá** o por Web	Fase III, buses zonales, algunas estaciones de Fase I y II	

Fuente: Diseño SIC, información obrante en los sitios Web de Tullave¹²⁰, TRANSMILENIO¹²¹ y SITP¹²²

Como se evidencia en la Tabla No. 7, existen tres tipos de tarjetas para acceder al SITP: i) tarjeta "monedero", ii) tarjeta "cliente frecuente" y, iii) tarjeta "Tullave". Las tarjetas "monedero" y "cliente frecuente" fueron implementadas de manera conjunta por los concesionarios ANGELCOM y UT FASE II para el acceso de los usuarios a las FASES I y II, por lo que representan el mayor volumen por parte de usuarios tenedores, y posteriormente fueron habilitadas para acceder a la FASE III. A su vez, la tarjeta "Tullave" fue implementada para el acceso de los usuarios de la FASE III por RECAUDO BOGOTÁ, sin que haya sido posible su implementación en todo el sistema de las FASES I y II.

Ahora bien, un usuario racional compra o recarga su tarjeta inteligente, por cuanto es el medio de pago que le permite acceder al servicio de transporte público. Así las cosas, independientemente de las características que presentan cada una de las tarjetas que se encuentran en el mercado, lo cierto es que los usuarios a la hora de comprar o recargar una tarjeta inteligente, toman en consideración como su principal variable de elección el acceso al sistema de transporte público de pasajeros en la ruta que desea utilizar.

¹²⁰ Ver página Web: <http://www.tullaveplus.com/index.php?id=66D0C38C> Consulta: 4 de abril de 2014.

¹²¹ Ver página Web: <http://www.transmilenio.gov.co/es/articulos/tarjetas-monedero-capital-y-cliente-frecuente-fases-i-y-ii> Fecha de consulta: 4 de abril de 2014.

¹²² Ver página Web: <http://www.sitp.gov.co/40565> Fecha de consulta: 4 de abril de 2014.



"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

En esos términos, de acuerdo con la tabla anterior, aquellos usuarios que deseen hacer uso de las rutas que componen las **FASES I y II del SISTEMA TRANSMILENIO**, se encuentran sujetos al uso de la "tarjeta monedero" o "tarjeta cliente frecuente" pertenecientes a los concesionarios de dichas fases.

Sobre el particular, es preciso indicar que el 2 de septiembre de 2013, se adicionó el Contrato de Concesión No. 001 de 2011 suscrito entre **TRANSMILENIO y RECAUDO BOGOTÁ** con el otrosí No. 7, a través del cual se estipuló entre los contratantes, instalar progresivamente 176 **BARRERAS DE CONTROL DE ACCESO**¹²³ (en adelante **BCA**) en algunas estaciones de las **FASES I y II**, que le permitan a los usuarios acceder a dichas estaciones a través de la tarjeta "Tullave"¹²⁴.

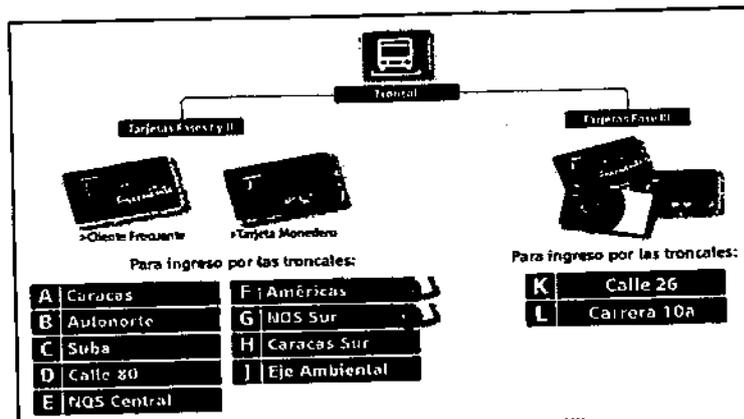
Contrario a esto, en las estaciones de **FASE III del SISTEMA TRANSMILENIO** (aquella operada por **RECAUDO BOGOTÁ**), es posible utilizar los tres tipos de tarjetas, es decir, tanto el medio de pago de **RECAUDO BOGOTÁ**, como aquellas de los concesionarios de las **FASES I y II** del sistema. En la Imagen No. 1 que se presenta a continuación, se relaciona dicha situación:

¹²³ Las **BCA** se utilizan para que los usuarios a través de ellas, validen su tarjeta cada vez que vaya a ingresar al sistema. Esta validación se deberá hacer por medio de los validadores en las estaciones o en los buses zonales. Si la transacción es exitosa, el validador desbloqueará los torniquetes para permitir la entrada del usuario. Estos son los tipos de validadores: a) buses zonales, b) incorporado en la barrera de control de acceso regular, c) incorporado en la barrera de control de acceso para discapacitados. Ver folio 3356 del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

¹²⁴ Folio 3580 a 3584 del Cuaderno Público No. 20 del Expediente.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Imagen No. 1. Medios de pago en las diferentes troncales del SISTEMA TRANSMILENIO (septiembre de 2013)



Fuente: www.transmilenio.gov.co¹²⁵

Ahora bien, en lo que respecta al **SITP** zonal, el medio de pago y por ende el instrumento para acceder a dichos buses son las tarjetas inteligentes "Tullave" del concesionario del **SIRCI**.

En síntesis, actualmente los usuarios deben utilizar dos tarjetas inteligentes para movilizarse a lo largo del **SITP** en Bogotá, por lo que el usuario se ve en la obligación de adquirir dos tarjetas inteligentes (dos medios de pago independientes), pues aún no existe compatibilidad entre dichas tarjetas y los lectores ubicados en los **BCA** de todo el **SITP**.

Así las cosas, como consecuencia de la no integración de los sistemas de recaudo de dichos agentes, el mayor porcentaje de usuarios que utilizan el **SITP**, esto es, a través el **SISTEMA TRANSMILENIO** en las **FASES I y II**, deben exclusivamente acceder al sistema a través de la tarjeta **MIFARE**, situación que implica que los pagos por concepto de recaudo de dichas fases, sean exclusivos para **ANGELCOM** y **UT FASE II**.

Ahora bien, si un usuario portador de una tarjeta **INFINEÓN** bajo la denominación comercial "Tullave" desea acceder al **SISTEMA TRANSMILENIO** en las **FASES I y II**, solo le será posible en algunas estación donde se hayan instalado **BCA** de **RECAUDO BOGOTÁ**.

De lo anterior, es claro que el mercado producto se enmarca en el servicio de recaudo por concepto del transporte público de pasajeros del **SISTEMA TRANSMILENIO**, sin embargo, es pertinente entrar a delimitar las fases en las cuales este servicio se hace relevante para la presente actuación.

- **FASES I y II:** Estas dos fases presentan una caracterización similar respecto a la actividad de recaudo, pues utilizan la tarjeta **MIFARE**, cuya denominación comercial se conoce como tarjeta "Cliente Frecuente" y "Tarjeta Monedero", para que los usuarios ingresen a todas las rutas del transporte público de pasajeros del **SISTEMA**

¹²⁵ Accesos peatonales de portales, estaciones y estaciones intermedias. Ver: <http://www.transmilenio.gov.co/es/articulos/ingreso-al-sistema-transmilenio>. Consulta: 5 de febrero de 2015.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

TRANSMILENIO. No obstante, a un usuario portador de una tarjeta **INFINEÓN**, bajo la denominación comercial "*Tullave*", no le es posible acceder a la mayoría de las rutas de estas dos fases, lo que genera una barrera de acceso para estos usuarios al **SISTEMA TRANSMILENIO**. De igual manera, para **RECAUDO BOGOTÁ** la restricción de acceso de los usuarios portadores de la tarjeta "*Tullave*" a en las **FASES I y II**, se convierte en una posible restricción para que esta empresa preste su servicio de recaudo en ciertas rutas del sistema.

- **FASE III:** Contrario a lo que sucede en las **FASES I y II**, en esta fase para un cliente es indiferente la tecnología de la tarjeta que use, pues cualquiera de las 3 que actualmente se encuentran disponibles en el mercado, satisfacen una misma necesidad que es pagar el pasaje para acceder al sistema de Transporte. De esta manera, en esta fase no se presentan restricciones de acceso ni por el lado de la demanda, pues los usuarios con cualquier tipo de tarjeta pueden ingresar a cualquier ruta de esta fase, ni por el lado de la oferta, pues el sistema de recaudo de la **FASE III** operada por **RECAUDO BOGOTÁ** adecuó en su momento satisfactoriamente la plataforma de recaudo a todos los tipos de tarjeta, es decir, incluyó las tarjetas "*Cliente Frecuente*" y "*Tarjeta Monedero*".

De esta manera, es posible delimitar el mercado producto presuntamente afectado, al **servicio de recaudo por concepto del transporte público de pasajeros del SISTEMA TRANSMILENIO para las Fases I y II** por ser este servicio el cual se podría estar viendo afectado por las presuntas prácticas restrictivas de la competencia objeto de análisis de la presente actuación.

12.2. MERCADO GEOGRÁFICO

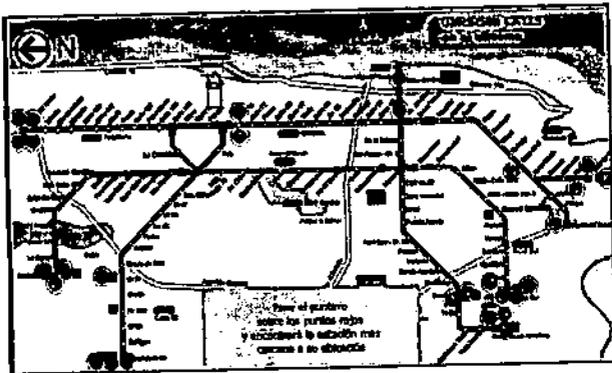
Para la presente actuación administrativa el mercado geográfico se define como aquella área geográfica donde se ejerce la actividad económica del **servicio de recaudo por concepto del transporte público de pasajeros del SISTEMA TRANSMILENIO para las Fases I y II**.

Para comenzar, se tiene conocimiento que los usuarios que desean comprar y recargar la tarjeta **MIFARE** para acceder al **SISTEMA TRANSMILENIO** en las **FASES I y II**, lo pueden hacer en cualquier estación del sistema, en los puntos de recarga externos y en el **CARGADOR AUTOMÁTICO DE TARJETAS** (en adelante **CATI**)¹²⁶. En el Mapa No. 2, el Mapa No. 3 y el Mapa No. 4 se presenta la relación de tales puntos.

¹²⁶<http://www.transmilenio.gov.co/es/articulos/tarjetas-monedero-capital-y-cliente-frecuente-fases-i-y-ii> Fecha de consulta: 4 de abril de 2014.

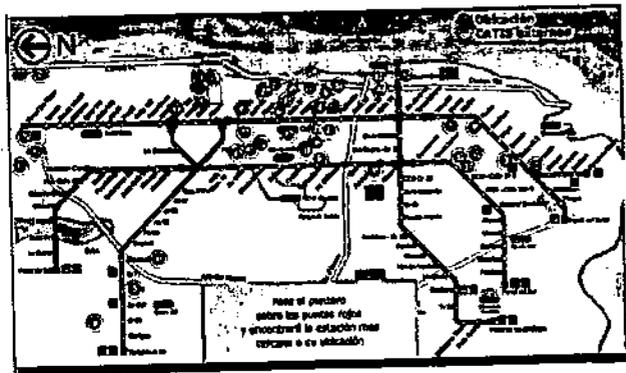
"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Mapa No. 2 Puntos de venta y recarga de la tarjeta MIFARE ubicados en los CATIS en el sistema



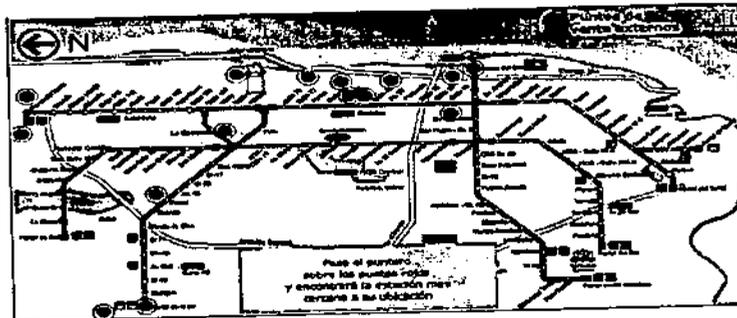
Fuente: www.clientefrecuente-tm.com/ITM/angelcom/donde.htm

Mapa No. 3 Puntos de venta y recarga de la tarjeta MIFARE ubicados en los CATIS externos



Fuente: www.clientefrecuente-tm.com/ITM/angelcom/donde.htm

Mapa No. 4 Puntos de venta y recarga externos de la tarjeta MIFARE



Fuente: www.clientefrecuente-tm.com/ITM/angelcom/donde.htm

En tales términos, la actividad de recaudo de los concesionarios se deriva de aquellos usuarios que implícitamente realizan la compra o recarga de una tarjeta en los puntos destinados para tal fin. Así las cosas, de acuerdo con el análisis del mercado producto, el mercado geográfico debe corresponder a aquellos puntos destinados para recargar la tarjeta MIFARE la cual exclusivamente permite acceder a las rutas de las FASES I y II. Así las cosas, el mercado geográfico se circunscribe a los puntos de compra y recarga de la tarjeta MIFARE ubicados en el Distrito Capital.

12.3. CONCLUSIÓN DEL MERCADO RELEVANTE

Partiendo de las anteriores consideraciones, para esta Delegatura, preliminarmente, se tiene como el mercado relevante presuntamente afectado el servicio de recaudo por concepto del transporte público de pasajeros del SISTEMA TRANSMILENIO para las Fases I y II en los puntos de compra y recarga de la tarjeta MIFARE ubicados en el Distrito Capital.

DÉCIMO TERCERO: Que una vez definido el mercado relevante y teniendo en cuenta la naturaleza de los hechos que ocupan la atención de la presente actuación, corresponde revisar el objeto social y actividad económica de las empresas que podrían o no, estar ejerciendo conductas anticompetitivas en el presente caso, en los siguientes términos:

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

13.1. ANGELCOM

En primer término, la Delegatura considera necesario en este caso, proceder con el análisis del objeto social y actividad económica de **ANGELCOM**, por separado, teniendo en cuenta la naturaleza particular de la actividad desarrollada por dicha empresa dentro del mercado relevante, como a continuación se expone:

13.1.1. Objeto Social

ANGELCOM identificada con NIT 860.062.719, es una sociedad comercial de derecho privado, perteneciente al tipo de las anónimas, constituida mediante escritura pública No. 2864 del 10 de junio de 1980, otorgada en la Notaria 7 de Bogotá, cuyo objeto social principal, para efectos de la presente actuación administrativa, consiste en:

"A. Todas aquellas actividades propias de la operación y explotación económica del recaudo del sistema TRANSMILENIO de la ciudad de Bogotá (...) La asesoría y/o prestación de servicios en las actividades propias de la operación y explotación de los sistemas automáticos de recaudo y de lectura en todas sus líneas y actividades"¹²⁷.

Así las cosas, el objeto social principal de dicho agente, para efectos de la presente actuación administrativa, consiste en todas aquellas actividades propias de la operación y explotación económica del recaudo del **SISTEMA TRANSMILENIO** de la ciudad de Bogotá, así como la asesoría y/o prestación de servicios en las actividades propias de la operación y explotación de los sistemas automáticos de recaudo y de lectura en todas sus líneas y actividades¹²⁸.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que **ANGELCOM** se encuentra legalmente facultada para adelantar la actividad económica consistente en el recaudo de los recursos derivados de la prestación del servicio público de transporte a través del **SISTEMA TRANSMILENIO**.

13.1.2. Actividad Económica

En desarrollo de su objeto social, **ANGELCOM** participó en la Licitación Pública No. 002-99, resultando adjudicataria del Contrato de Concesión para el recaudo en el **SISTEMA TRANSMILENIO FASE I**, el cual fue suscrito el día 19 de abril de 2000. El objeto de dicho contrato se estipuló en la cláusula 1 en los siguientes términos:

"1.1. Otorgar en concesión al CONCESIONARIO la explotación económica del Recaudo del Sistema TransMilenio por el concepto de venta del servicio de transporte público de pasajeros sobre las Troncales Avenida Caracas, Autopista Norte y Calle 80 (...).

¹²⁷ Folio 532 al 535 del Cuaderno Público No. 4 del Expediente.

¹²⁸ Folio 532 al 535 del Cuaderno Público No. 4 del Expediente.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

1.2. Otorgar en concesión la infraestructura para la instalación, operación y explotación del recaudo del Sistema TransMilenio. La infraestructura entregada en concesión solo (sic) incluirá el espacio para los puntos de venta y para las barreras de control de acceso" (se subraya).

Conforme quedó pactado en dicho contrato, el plazo de operación era de 10 años, con fecha de terminación el 6 de enero de 2011. No obstante, en atención a los objetivos esperados con el **SISTEMA TRANSMILENIO**, se celebró entre las mismas partes el Contrato Adicional No. 013 del 16 de junio de 2009 a cuyo convenio se dispuso, entre otras cosas, la ampliación del plazo de la etapa de operación de la concesión del recaudo de **FASE I**, hasta el 21 de diciembre de 2015.

De lo anteriormente señalado, se tiene que **ANGELCOM** es el agente económico concesionario por **TRANSMILENIO** para desarrollar la actividad económica correspondiente al recaudo del servicio de transporte público de pasajeros en la Fase I del **SISTEMA TRANSMILENIO** en Bogotá, actividad que ha ejercido de manera ininterrumpida desde el 19 de abril de 2000 y hasta el 21 de diciembre de 2015, conforme lo previsto en los acuerdos contractuales antes referidos.

Ahora bien, con posterioridad a la celebración de este contrato y con ocasión de su objeto social, **ANGELCOM** participó en la Licitación Pública No. 008 de 2002 a través de la figura jurídica de Unión Temporal con **KEB**, resultando adjudicatarios del Contrato de Concesión No. 183 del 4 de junio de 2003 para el recaudo no exclusivo en el **SISTEMA TRANSMILENIO** en su **FASE II**. El nombre de dicha unión temporal adjudicataria es: **UT FASE II**.

En lo que respecta a esta fase, se previó su objeto contractual en los siguientes términos:

"Otorgar en concesión no exclusiva la explotación económica de las actividades de recaudo del servicio de transporte público terrestre automotor masivo urbano de pasajeros en las estaciones que determine TRANSMILENIO S.A., bajo vigilancia y control de TRANSMILENIO S.A., y dentro del término de la vigencia del contrato de concesión.

Desarrollar, y administrar, a opción de TRANSMILENIO S.A., la Aplicación Monedero TransMilenio (AMT) explotando los sectores de la Tarjeta Inteligente Sin Contacto (TISC) que determine TRANSMILENIO S.A. y administrar las llaves de seguridad de esta aplicación bajo las condiciones que se establezcan en el contrato de concesión, bajo la vigilancia y control de TRANSMILENIO S.A. (...)"¹²⁹ (se subraya).

Conforme lo previsto en la cláusula 16.2, se estipuló que la etapa de operación regular tendría una duración de 12 años, contados a partir de la fecha en la cual se inicia el cobro de la tarifa al usuario por parte del concesionario en cualquiera de las estaciones a su cargo, estableciéndose en el Contrato Adicional No. 03 de junio 16 de 2009 como fecha de vencimiento el 21 de diciembre de 2015.

¹²⁹ Folio 169 del Cuaderno Público No. 3 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 42

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Si bien la concesión le fue adjudicada a la **UT FASE II**, lo cierto es que la misma se encuentra conformada por dos personas jurídicas distintas, una de ellas es **ANGELCOM** y la otra es **KEB TECHNOLOGY COLOMBIA**, así, conforme se observa en el contrato de concesión, la asunción de las obligaciones contractuales se hizo solidariamente por parte de ellas¹³⁰.

Dejando claro lo anterior, es fundamental señalar que **KEB**, como se verá más adelante, se desempeña como el proveedor de tecnología de **ANGELCOM**, situación por la cual su principal actividad económica, está orientada a la prestación o provisión de *software* y *hardware* y, por su parte, **ANGELCOM** en su calidad de consorciado, de conformidad con su objeto social, es quien desarrolla concretamente aquellas actividades propias de la operación y explotación económica del recaudo por concepto del transporte público de pasajeros a través del **SISTEMA TRANSMILENIO** de Bogotá.

En consecuencia, para esta Delegatura es claro que **ANGELCOM** participa como único agente en el mercado definido como el **servicio de recaudo por concepto del transporte público de pasajeros del SISTEMA TRANSMILENIO para las FASES I y II en los puntos de compra y recarga de la tarjeta MIFARE ubicados en el Distrito Capital.**

Cabe resaltar que dicha actividad económica se desarrolla a partir del 19 de abril de 2000, fecha en la cual resultó adjudicatario del Contrato de Concesión de **FASE I** y máximo hasta el 21 de diciembre del 2015, fecha en que finaliza los contratos de **FASE I** y **II**. Sin embargo, a partir de la fecha en que se genere una integración operativa de los sistemas de recaudo de **RECAUDO BOGOTÁ** y **ANGELCOM**, la posición de este último agente en el mercado podría modificarse, de lo cual se desprende una temporalidad en la definición de la presente posición de dominio.

13.2. SAR

Objeto Social y actividad económica

SAR identificada con NIT 860.512.079, es una sociedad comercial de derecho privado, perteneciente al tipo de las sociedades por acciones simplificadas, constituida mediante escritura pública No. 91 del 1 de febrero de 1983, otorgada en la Notaria 30 de Bogotá, cuyo objeto social principal, para efectos de la presente actuación administrativa, consiste en:

"(...) A. La venta de derechos patrimoniales inherentes a la propiedad intelectual del software por arte (sic) del titular. B. Licenciamiento, autorización para su uso sin transferencia de derechos patrimoniales sobre el desarrollo inteligente o soporte lógico. C. Desarrollo, integración, comercialización, operación de soluciones tecnológicas conformadas por componentes de hardware o software incluido el servicio de adecuación e instalación. D. El diseño, implementación, integración, implantación, suministro, operación, mantenimiento, implementación comercial de plataformas tecnológicas de recaudo con utilización de tarjetas

¹³⁰ Folio 274 del Cuaderno Público No. 2 del Expediente.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

*inteligentes sin contacto o con contacto y sus diversos aplicativos. E. El diseño, implementación, integración, implantación, suministro, operación, mantenimiento; explotación comercial de plataformas tecnológicas de información y servicio a (sic) usuario y de integración y consolidación de información*¹³¹.

En tal sentido, se tiene que **SAR** se anuncia respecto de **ANGELCOM**, concesionario de recaudo para la **FASE II** del **SISTEMA TRANSMILENIO**, como el proveedor de la plataforma tecnológica de recaudo para 69 estaciones actualmente en funcionamiento.

Por otra parte, respecto de **UT FASE II**, concesionario de recaudo para la **FASE II** del **SISTEMA TRANSMILENIO**, se enuncia como responsable de la operación de 47 estaciones, distribuidas en tres troncales en la ciudad de Bogotá¹³².

Finalmente, para los efectos, del presente asunto, se debe adelantar desde ya que, **ANGELCOM** ha manifestado, que **SAR** es el titular de las licencias de *software* requeridas por **RECAUDO BOGOTÁ**, según el marco factico que será desarrollado más adelante.

13.3. KEB

Objeto Social y actividad económica

KEB TECHNOLOGY COLOMBIA identificada con NIT 830.133.800, (en adelante **KEB**) junto a **ANGELCOM** conformó la **UT FASE II**, a quienes finalmente se adjudicó el recaudo en el **SISTEMA TRANSMILENIO** en su **FASE II**.

KEB se encuentra en Colombia en la forma de sucursal de la sociedad coreana **KEB TECHNOLOGY CO LTD**, la cual fue constituida mediante escritura pública No. 1626 de julio 28 de 2003, otorgada en la Notaria 50 de Bogotá, cuyo objeto social consiste en realizar:

*"1. Operaciones comerciales, relacionadas fundamentalmente con la promoción, venta, explotación y comercialización de sus productos, servicios y asesorías, en la República de Colombia. 2. Llevar a cabo las acciones, hacer los negocios y celebrar los contratos que se consideren convenientes o necesarios para la realización cabal de su objeto social y todo lo que se relacione directamente con el mismo"*¹³³.

De otra parte, según el certificado de existencia y representación legal de **KEB**, por documento privado del 5 de agosto de 2003, inscrito el 3 de octubre de 2003, se nombró como su representante legal a **SAR**¹³⁴ identificada con NIT 860.512.079¹³⁵.

¹³¹ http://www.rues.org.co/RUES_Web/consultas/DetalleRM?codigo_camara=04&matricula=0000187054

¹³² http://www.sar.com.co/english/our_clients.htm

¹³³ http://www.rues.org.co/RUES_Web/consultas/DetalleRM?codigo_camara=04&matricula=0001294920

¹³⁴ Es de advertir que al constituirse esta sociedad en 1983 pertenecía al tipo de las limitadas, luego se transformó en 1998 en anónima hasta el 18 de junio del presente año, en el que pasó a ser S.A.S.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Bajo tal marco, como ya fuera advertido se tiene que tanto a **ANGELCOM** como a **KEB** se les adjudicó el 4 de junio de 2003 el contrato No. 183/2003 cuyo objeto es el recaudo del servicio de transporte público del **SISTEMA TRANSMILENIO**¹³⁶. En tal sentido, según se aprecia en dicho contrato, por conducto de su apoderado en Colombia **RICARDO ÁNGEL OSPINA**, **KEB** se obligó solidariamente al cumplimiento de las prestaciones derivadas del mencionado contrato¹³⁷.

Ahora bien, se reitera además que **KEB** se desempeña como el proveedor de tecnología de **ANGELCOM** y, por tanto, es claro que para los efectos que ocupan el presente caso, la principal actividad económica que este desarrolla, está orientada a la prestación o provisión de *software* y *hardware*, los cuales pueden ser utilizados como infraestructura tecnológica y técnica para la implementación y ejecución del recaudo por concepto del servicio de transporte público de pasajeros.

13.4. TRANSMILENIO

Objeto Social y actividad económica

TRANSMILENIO, identificada con NIT 830.063.506, es una sociedad comercial por acciones del orden distrital con la participación exclusiva de entidades públicas, constituida mediante escritura pública No. 1528 de octubre 20 de 1999, otorgada en la Notaría 27 de Bogotá, cuyo objeto social principal, para efectos de la presente actuación administrativa, consiste en:

¡ "La gestión, organización y planeación del servicio integrado de transporte público urbano de pasajeros en el distrito capital y su área de influencia, bajo las modalidades de transporte terrestre férreo (...) La administración exclusiva del sistema, para lo cual determinará (...) las explotaciones colaterales que conforme a las condiciones físicas, tecnológicas y de utilización del sistema pueda llevarse a cabo para promover y beneficiar la prestación del servicio público de transporte masivo (...)"¹³⁸.

La creación de **TRANSMILENIO** se produjo a través del Acuerdo Distrital No. 04 del 4 de febrero de 1999. Se encuentra dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente. Respecto del **SITP**, dicha compañía es el Ente Gestor del Sistema **TRANSMILENIO**, conforme lo establecido en el artículo 15 del Decreto 319 de 2006, por medio del cual se creó el **PMM**¹³⁹.

¹³⁵ En cuanto a la posibilidad de deferir la representación legal de la sociedad en una persona jurídica, véase el oficio No. 220-25081 del 9 de septiembre de 1992 de la Superintendencia de Sociedades.

¹³⁶ Folio 156 del Cuaderno Público No. 2 del Expediente.

¹³⁷ Folio 274 del Cuaderno Público No. 2 del Expediente.

¹³⁸ http://www.rues.org.co/RUES_Web/consultas/DetalleRM?codigo_camara=04&matricula=0000974583

¹³⁹ Folio 316 del Cuaderno Público No. 3 del Expediente.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Esta empresa se encuentra dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente. Así las cosas, es claro que al ser sujeto de derechos y titular de obligaciones puede estar *sub judice* a un procedimiento administrativo por la presunta comisión de conductas violatorias del régimen legal de competencia.

DÉCIMO CUARTO: Que una vez definidos el objeto social y actividad económica de los posibles investigados en el presente asunto, corresponde ahora estudiar si **ANGELCOM** ostenta posición dominante al interior del mercado relevante, en los siguientes términos:

14.1. LA POSICIÓN DE DOMINIO EN EL SISTEMA JURÍDICO COLOMBIANO

El numeral 5 del artículo 45 del Decreto 2153 de 1992 define la posición dominante como *"La posibilidad de determinar, directa o indirectamente, las condiciones de un mercado"*.

Sobre el particular, esta Superintendencia¹⁴⁰ ha señalado que un agente económico tendrá posición dominante, cuando esté en capacidad de modificar significativa y unilateralmente cualquier variable relevante del mercado. Lo anterior si dicha decisión tiene vocación de permanencia y las condiciones del mercado se modifiquen durante un período significativo, en el cual tanto la reacción de sus actuales o futuros competidores, así como las decisiones de los consumidores, son insuficientes para disuadir a dicho agente de la realización de tal conducta.

Doctrinalmente, se afirma que la posición de dominio contiene dos elementos: la capacidad para prevenir la competencia y la facultad para comportarse independientemente en el mercado. Se dice que este segundo aspecto es esencial conforme la concepción económica de poder de mercado, en la medida en que se restringe la producción e incrementan los precios por encima de un nivel competitivo¹⁴¹.

14.2. DE LA POSICIÓN DE DOMINIO DE ANGELCOM

En este contexto, corresponde establecer si **ANGELCOM**, está en capacidad de alterar significativamente y en forma unilateral las variables aludidas anteriormente, esto es, la capacidad para prevenir la competencia y la facultad para comportarse independientemente en el mercado, sin que la competencia ni la posibilidad de sustitución por otros bienes en el mercado lo hagan disuadir de su determinación. De acuerdo con lo anterior, los factores que se analizarán en el presente informe para determinar la existencia o no de posición de dominio en el mercado son los siguientes:

14.2.1. Participación de mercado

En línea con lo expuesto anteriormente, es claro que **ANGELCOM** es el único agente económico que participa del mercado del servicio de recaudo por concepto del transporte público de pasajeros del SISTEMA TRANSMILENIO para las FASES I y II en los puntos de compra y recarga de la tarjeta MIFARE ubicados en el Distrito

¹⁴⁰ Ver: informe motivado caso **PORTABILIDAD**, radicado con el No. 11-137485.

¹⁴¹ Cfr. Richard Whish. *Competition law*, London, Lexis Nexis, 2003, pág. 179.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Capital, pues es quien, de acuerdo con su objeto social, realiza dichas actividad de recaudo.

14.2.2. Condiciones de entrada de competidores

En primer lugar, la potencial participación en este mercado, se condiciona a la adjudicación de un Contrato de Concesión el cual le fue otorgado tanto a **ANGELCOM** como a la **UT FASE II**. Sin embargo, tal como se determinó en el numeral anterior, **ANGELCOM** es el único agente económico que participa de este mercado.

En la actualidad los usuarios que se movilizan por el **SISTEMA TRANSMILENIO** en sus **FASES I y II** cuentan con un medio de pago que no tiene sustitutos cercanos, pues actualmente no existe ninguna otra tarjeta inteligente que los usuarios puedan utilizar como instrumento o medio de pago para acceder al Sistema. En esos términos, los ingresos derivados del recaudo por concepto del transporte de pasajeros en dichas fases están dirigidos exclusivamente a **ANGELCOM** en su calidad de único agente económico que participa de este mercado.

Ahora bien, como consecuencia de la adjudicación del **SIRCI**, eventualmente se presenta un potencial competidor en este mercado como lo es **RECAUDO BOGOTÁ**, quien podría acceder a él, en la medida en que se genere la integración de los sistemas de recaudo. Lo anterior, le permite a aquellos usuarios que se movilizan por las **FASES I y II**, acceder al Sistema no solo utilizando como medio de pago la tarjeta **MIFARE**, sino también, la tarjeta **INFINEON**. En tal situación, el concesionario del **SIRCI** al concurrir en este mercado podría eventualmente participar de los ingresos por concepto del recaudo en dichas fases, actualmente exclusivos del agente económico **ANGELCOM**.

Sin embargo, dicho proceso conlleva necesariamente a la consecución de información, por parte de **RECAUDO BOGOTÁ**, de titularidad de **ANGELCOM**, en su condición de único agente económico participante del mercado y propietario de la plataforma tecnológica que se utiliza para ejercer dicha actividad. En esos términos, la información preferente con que cuenta **ANGELCOM** respecto de su plataforma tecnológica (*hardware* y *software*), se constituye por sí misma en una barrera de acceso al mercado, toda vez que un potencial competidor que quisiese entrar en este mercado se encuentra en la obligación de integrar su plataforma tecnológica a la de dicho agente, actividad que no puede realizar por sí solo, sino a través de la consecución de información de propiedad de **ANGELCOM** y de posteriores modificaciones y adaptaciones de *hardware* y *software* que debe realizar en su sistema de recaudo. Sobre este último aspecto, **FABIO ALEJANDRO GORDILLO RESTREPO**, Asesor Externo de **RECAUDO BOGOTÁ**, manifestó lo siguiente:

"Pregunta: (...) ¿Podría indicarnos si ustedes podrían acceder a la información de otra manera y de qué información se trata técnicamente?"

"Respuesta: (...) para lograr la integración tiene que pasar por una activa colaboración de las partes y les doy algunos ejemplos, primero, hay que,

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - DE 2015 HOJA N° 47

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

ANGELCOM tiene que ajustar su modelo de seguridad o redefinir su modelo de seguridad, para operar en el sistema zonal (...)¹⁴².

De acuerdo con dichas manifestaciones, es evidente que para efectos de llevarse a cabo un proceso de integración efectivo entre las plataformas de recaudo, **ANGELCOM** debe realizar diferentes ajustes de *software* y *hardware* a su propio sistema.

Así las cosas, recogiendo los supuestos analizados anteriormente, se tiene no solo **ANGELCOM** es el único agente económico que participa del mercado del servicio de recaudo por concepto del transporte público de pasajeros del SISTEMA TRANSMILENIO para las FASES I y II en los puntos de compra y recarga de la tarjeta MIFARE ubicados en el Distrito Capital, en tanto no se culmine con el proceso de integración con el concesionario del SIRCI, sino además, como resulta evidente al interior del presente punto respecto de su plataforma tecnológica (*hardware* y *software*), deviene una barrera de acceso al mercado.

14.2.3. Conclusión

Por lo anteriormente señalado se podría inferir preliminarmente que **ANGELCOM** ostenta posición dominante en el mercado definido como el servicio de recaudo por concepto del transporte público de pasajeros del SISTEMA TRANSMILENIO para las FASES I y II en los puntos de compra y recarga de la tarjeta MIFARE ubicados en el Distrito Capital.

DÉCIMO QUINTO: Que conforme con lo consignado en las consideraciones que preceden, corresponde determinar las posibles conductas anticompetitivas que podrían haberse ejecutado por parte de los agentes intervinientes en el mercado, bien sea a título individual o de manera conjunta y cuyo estudio la Delegatura estima pertinente efectuar en los siguientes términos:

En primer lugar, se analizará la posible contravención de lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992 por parte de **ANGELCOM**, esto es, el posible abuso de posición de dominio que ostenta en el mercado relevante, al impedir que **RECAUDO BOGOTÁ** concorra al mismo.

Acto seguido, se estudiará la posible violación de lo previsto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 por parte de **ANGELCOM**, **SAR** y **KEB** en lo que respecta a la prohibición general de prácticas anticompetitivas, en relación con la presunta obstrucción a **RECAUDO BOGOTÁ** para concurrir al mercado relevante.

De otra parte, se analizará si puede imputarse violación de lo previsto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 por parte de **TRANSMILENIO**, en lo que respecta a la prohibición general de prácticas anticompetitivas, en su calidad de Ente Gestor del **SISTEMA TRANSMILENIO**.

¹⁴² Diligencia de testimonio de Fabio Alejandro Gordillo Restrepo en su calidad de Asesor Externo de **RECAUDO BOGOTÁ** llevada a cabo el 22 de mayo de 2013. Folio 1710 del Cuaderno Público No. 10.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 48

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Finalmente, respecto del análisis de la posible violación de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 155 de 1959, por parte de **ANGELCOM, SAR y KEB** al presuntamente integrarse sin informar de ello a esta Entidad, el mismo se reservará al trámite radicado con el número 15-073897, situación por la cual, cualquier pronunciamiento sobre el particular será excluido del presente trámite.

Antes de iniciar con el análisis específico de las conductas a imputar, es relevante conocer el contexto cronológico en el que ocurrieron los hechos, así como las fechas en las que estaba prevista la aprobación del mecanismo de integración, para poder comprender de manera gráfica, la afectación al proceso. Es de resaltar que tales referencias cronológicas se incluyen en esta sección del presente acto administrativo en atención a que ilustran los sustentos fácticos con base en los cuales se van a imputar la totalidad de conductas en la apertura. De esta forma, a continuación se presenta el cronograma que debía cumplirse conforme el "protocolo" que presentó **RECAUDO BOGOTÁ** y aprobó **TRANSMILENIO** en octubre de 2011, para después presentar la línea del tiempo de lo que efectivamente sucedió:

Tabla No. 8 CRONOGRAMA PREVISTO PARA EL PROCESO DE INTEGRACIÓN

FECHA	Actividad a realizar según el protocolo aprobado
07/11/2011	Plazo de obtención de información por parte de recaudadores actuales.
07/11/2011	Comienzo de desarrollo de propuesta de integración.
28/11/2011	Plazo del desarrollo de la propuesta de integración.
28/11/2011	Primera mesa de trabajo.
05/12/2011	Segunda mesa de trabajo.
12/12/2011	Tercera mesa de trabajo.
19/12/2011	Comienzo de plazo para aval de la propuesta por parte de TRANSMILENIO .
02/01/2012	Final de plazo para aval de la propuesta por parte de TRANSMILENIO .
02/01/2012	Comienzo de instancia de deliberación definitiva por parte de TRANSMILENIO .
16/01/2012	Final de instancia de deliberación definitiva por parte de TRANSMILENIO .

Fuente: Diseño SIC, con base en la información obrante en el expediente¹⁴³

De la anterior tabla se concluye que el plazo para decidir qué alternativa de integración se iba a adoptar definitivamente era de un poco más de dos meses, después de los cuales debería comenzarse a ejecutar. No obstante lo anterior, como veremos, el proceso de decisión del mecanismo a implementar se tardó aproximadamente un año y medio. Adicionalmente, la obtención de información por parte de los recaudadores de las **FASES I y II** estaba prevista para las primeras semanas de 2011; sin embargo, como se expondrá a lo largo de esta resolución, aún después de haber adoptado mediante acto administrativo la propuesta de integración (es decir más de un año y medio después), no se había conseguido que los recaudadores aportaran la totalidad de la información.

Este cronograma "ideal" del protocolo, para decidir una alternativa de integración, ayuda a visualizar la materialización de las presuntas conductas adelantadas por los sujetos a investigar dirigidas posiblemente a dilatar el proceso mediante el cual se lograría la

¹⁴³ Folios 3091 a 3106 del Cuaderno Público No. 18 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 49

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

interoperabilidad de los sistemas de recaudo. Por una parte, **ANGELCOM** habría usado su posición de dominio en el mercado, mientras que **SAR** y **KEB**, habrían realizado una restricción indebida al impedir la incursión de **RECAUDO BOGOTÁ** en las **FASES I y II**.

El Diagrama No. 5 ilustra lo ocurrido en todo el proceso hasta la fecha, creando en general, un contexto de los hechos que configurarían la conducta:



RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 52

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

CRONOLOGÍA DE LOS HECHOS V

		<p>ANGELCOM PRESENTA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA TRANSMILENIO POR LA EXPEDICIÓN DE LAS RESOLUCIONES 458 Y 758 DE 2014 - SOLICITA ORDENARA A TRANSMILENIO SUPERAR LA EJECUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES 458 Y 758 DE 2014</p>	<p>CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA DE BOGOTÁ DECLARA IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE TUTELA PRESENTADA POR ANGELCOM CONTRA TRANSMILENIO</p>																
03/12/2014	09/12/2014	14/01/2015	27/01/2015																
	<p>RESOLUCIÓN 758 DE 2014 DE TRANSMILENIO S.A. QUE CONFIRMA LA RESOLUCIÓN 458 DE 2014 - SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN INTERVISTOS POR LOS RECAUDADORES CONTRA LA RESOLUCIÓN 458 DE 2014</p>	<p>AUTO 962 LEVANTA MEDIDA CAUTELAR, AUTO 961 IMPONE SANCIÓN A SAR POR INCUMPLIMIENTO DE LA MEDIDA -POR PARTE DE LA DELEGATURA DE ASUNTOS JURISDICIONALES</p>																	

Fuente: Elaboración SIC con base en el Expediente 144

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

A partir de los hechos que se expusieron anteriormente puede evidenciarse de manera preliminar, la serie de atrasos que se presentaron en la integración que aún no se consigue –así como la participación de cada uno de los agentes en dichas situaciones–. En efecto, se evidencia gráficamente el estancamiento del proceso por falta de acuerdo entre los concesionarios, insistencias en la remisión de información, reticencia a dar respuestas oportunas, inicio de procesos judiciales, incumplimiento de los deberes de colaboración y presentación de acciones legales (como recursos y tutelas) que solo han dilatado el proceso, entre otras.

Como último punto para crear el contexto sobre el cual se funda la presunta ocurrencia de conductas anticompetitivas por parte de tres agentes que intervienen de alguna forma en el mercado relevante, se presentará una tabla con todas las mesas de trabajo y reuniones técnicas, de las que se desprenden algunos problemas relativos a la implementación de la alternativa de integración adoptada, así como la evidencia de comportamientos obstructivos.

Tabla No. 9. ACTAS DE MESAS DE TRABAJO DE INTEGRACIÓN Y REUNIONES TÉCNICAS

No. Acta	Fecha	TEMA
1	12/08/2013	Construir un cronograma de integración de Medio de Pago.
2	13/08/2013	Definición de actividades de intercambio de datos entre sistemas centrales e implementación por grupos de estaciones.
3	16/08/2013	Verificar la lista de impactos operativos remitidos por los concesionarios y la aprobación e inicio de ejecución del cronograma.
4	20/08/2013	Validar y continuar en el avance del proyecto de Integración.
5	06/09/2013	Revisión de matriz de observaciones.
6	13/09/2013	Continuación de la revisión del cronograma puesto que no ha sido aprobado por los operadores de las FASES I y II ni se ha enviado la información.
7	19/09/2013	Resultados de conexión de bases de datos de réplica, comentarios de matriz de riesgo y el envío de requerimientos de RECAUDO BOGOTÁ a ANGELCOM
8	26/09/2013	No se realizó la reunión con SAR y se presentaron los resultados de la reunión sobre el computador de réplica
9	09/10/2013	Modificación y actualización del cronograma e informe sobre reunión con SAR e interconexión de servidores de réplica
10	17/10/2013	Informe de acuerdos con SAR por parte de RECAUDO BOGOTÁ. Se solicita agilizar la entrega de los módulos SAM dado que hay un retraso en el proceso
11	24/10/2013	RECAUDO BOGOTÁ informa del adelanto de pago de las SAM a SAR que demora de 8 a 9 semanas en la entrega del pedido.
12	31/10/2013	Se evidencian muchos retrasos para la entrega de módulos ante lo cual RECAUDO BOGOTÁ propone realizar SAM's virtuales en los buses zonales
13	07/11/2013	Retención de tarjetas azules, integración de tarjetas convenio y unificación de valor de las tarjetas
14	14/11/2013	Seguimiento a reuniones entre RECAUDO BOGOTÁ y SAR, tarjetas convenio y retención de tarjetas azules
15	21/11/2013	SAR no ha respondido a la solicitud de adelantar las fechas de entrega de módulos SAM y aplicación de inicialización

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 54

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

16	28/11/2013	SAR reportó a RECAUDO BOGOTÁ que los módulos SAM están llegando al país y que ya están listos los equipos de inicialización
17	05/12/2013	Recaudo informa que ya tienen los SAM's de estaciones y pronto se podrá recargar las tarjetas de FASES I y II en estaciones FASE III
18	12/12/2013	Se adelanta el protocolo de inyección de llaves para realizar el proceso de inicialización en todas las estaciones de FASE III
19	19/12/2013	RECAUDO BOGOTÁ Informa que se espera el lunes 23 de diciembre la inicialización masiva en FASE III
20	26/12/2013	RECAUDO BOGOTÁ indica que el despliegue de toda la operación de tarjetas FASES I y II empieza el 30 de diciembre.
21	02/01/2014	Se inició recarga de tarjetas FASES I y II en estaciones de la FASE III y el despliegue de terminales de carga asistida completo el 7 de enero.
22	09/01/2014	Se presentaron algunos inconvenientes de tarjetas de las FASES I y II recargadas en FASE III y se solicitó información técnica a SAR para corregir el problema
23	13/01/2014	Reunión extraordinaria dado que se presentan conflictos por el bloqueo, por parte de ANGELCOM y UT FASE II, de tarjetas de FASES I y II recargadas en FASE III
24	16/01/2014	RECAUDO BOGOTÁ indica que el problema de acceso ya se solucionó en todas las estaciones que ya cuentan con doble SAM.
25	23/01/2014	ANGELCOM solicita un comunicado oficial de TRANSMILENIO donde se indique la suspensión de inclusión de seriales a listas negras.
26	30/01/2014	Se manifiesta preocupación de TRANSMILENIO por las demoras en la negociación para el diseño de la solución de integración entre SAR y LG.
27	07/02/2014	Se siguen presentando demoras en la negociación para el diseño de la solución de integración y se solicita una respuesta de los operadores de FASES I y II sobre la propuesta de sustitución.
28	13/02/2014	se propone por parte de ANGELCOM que RECAUDO BOGOTÁ contrate el diseño e ingeniería de la solución de integración con SAR para adelantar los productos
29	20/02/2014	RECAUDO BOGOTÁ indica que la información enviada por SAR a LG es incompleta para el diseño de la solución de integración y los operadores de las FASES I y II manifiestan no estar de acuerdo con la resolución 125, la adopción de la tarjeta tullaive, el otrosí No. 7 y las decisiones tomadas en la mesa técnica.
30	27/02/2014	RECAUDO BOGOTÁ indica no está obligado a contratar con SAR y TRANSMILENIO indica que si no se han dado las cotizaciones se debe adelantar el proceso para que la SIC obligue a SAR a entregarlas
31	06/03/2014	RECAUDO BOGOTÁ indica que la información entregada por ANGELCOM y UT FASE II es incompleta e insuficiente y pone a consideración la propuesta de sustitución
32	13/03/2014	Los operadores de las FASES I y II reiteran su desacuerdo con la resolución 125 y RECAUDO BOGOTÁ presenta una propuesta de sustitución parcial y transitoria
33	20/03/2014	RECAUDO BOGOTÁ indica que envió a SAR una propuesta para que inicie el proceso de diseño para integrar las tarjetas tu llave en las estaciones de las FASES I y II.
34	27/03/2014	RECAUDO BOGOTÁ indica que SAR aceptó su propuesta de diseño de solución a la integración
35	25/04/2014	Conforme a lo aprobado en el comité de recaudadores del 10 de abril es importante aclarar que la Resolución 125 va en contravía de la propuesta de sustitución.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - 2015 DE 2015 HOJA N° 55

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

36	05/06/2014	RECAUDO BOGOTÁ indica que el fundamento de la reunión no es consecuente con lo pactado en el comité de recaudadores del 10 de abril por lo que solicita una extensión de la Resolución 125 o su decaimiento
37	19/06/2014	RECAUDO BOGOTÁ indica que ANGELCOM no ha cumplido con los compromisos adquiridos en la mesa técnica y que se debe aceptar el decaimiento de la Resolución 125.
38	17/07/2014	TRANSMILENIO dice que desea continuar con las mesas y la vigencia de la Resolución 125. Los operadores de la fase I y II manifiestan su desacuerdo con la calidad de la tarjeta tu llave.
39	27/07/2014	Los operadores de las FASES I Y II indican que no desean seguir con las mesas técnicas ni solucionar sus solicitudes jurídicas que propone TRANSMILENIO.

Fuente: Elaboración SIC con base en el Expediente¹⁴⁵.

De la anterior tabla se puede vislumbrar el comportamiento presuntamente restrictivo de los sujetos que van ser investigados en el sentido de actuar de forma contraria al principio de cooperación, especialmente en lo que respecta al cumplimiento de entrega de información tecnológica. Al respecto, puede resaltarse, solo a manera de ilustración, que según se había expuesto en la Tabla No. 8, la primera mesa de trabajo se había previsto para el 28 de noviembre de 2011; sin embargo, se terminó efectuando el 12 de agosto de 2013, es decir, casi dos años después.

En la misma línea se evidencia que, en la primera mesa de trabajo, se propuso el siguiente cronograma¹⁴⁶:

- 12 de septiembre de 2013: integración en la FASE III.
- 12 de octubre de 2013: integración buses zonales.
- 29 de octubre de 2013 integración total en FASE I y II.

No obstante lo anterior, hoy en día no se ha logrado aún la integración total en FASE I y II y solo hasta el 29 de noviembre de 2013 se pudo hacer la integración de buses zonales¹⁴⁷

En ese sentido y con la exposición general que se ha realizado, se traza un contexto global que es sustento de los análisis que se realizarán a continuación.

DÉCIMO SEXTO: Que conforme con lo anterior, corresponde iniciar analizando si ANGELCOM estaría abusando de la posición dominante que ostenta en el mercado relevante, al obstruir o impedir el acceso de RECAUDO BOGOTÁ a este. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en el numeral 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992 y las siguientes consideraciones.

¹⁴⁵ Folio 4217 del Cuaderno Público No. 23 del Expediente.

¹⁴⁶ Folio 4217 del Cuaderno Público No. 23 del Expediente.

¹⁴⁷ Folio 4207 contracara del Cuaderno Público No. 23 del Expediente.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

16.1 DE LA CONDUCTA DE ABUSO DE POSICIÓN DOMINANTE

Tal como se había expuesto, de acuerdo con el numeral 4 del artículo 45 del Decreto 2153 de 1992, la posición dominante se define como: *"la posibilidad de determinar, directa o indirectamente, las condiciones del mercado"*.

Así las cosas, un agente ostenta posición de dominio cuando tiene la capacidad de comportarse en el mercado de forma independiente respecto de sus competidores y de los otros agentes del mercado. Ahora bien, la referencia que hace el artículo al mercado, debe ser entendida desde la noción del interés público que busca que se mantenga la libertad económica, la cual es garantizada constitucionalmente, tal y como lo señala el artículo 333 de la Constitución Política:

"ARTICULO 333. *La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.*

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación". (Subrayado y negrilla fuera del texto)

Así las cosas, el artículo 50 del Decreto 2153 de 1992 establece un listado de conductas constitutivas de abuso de posición dominante y que por ende, se consideran anticompetitivas a la luz de la legislación colombiana, punto sobre el cual vale resaltar que la finalidad de la norma no es identificar de manera exhaustiva todas aquellas conductas que constituyen abuso de posición de dominio, pues el contenido de la norma se circunscribe únicamente a establecer un listado meramente indicativo de conductas consideradas como abuso.

Bajo ese entendido, es preciso aclarar que en Colombia la posición de dominio no constituye por sí misma una conducta anticompetitiva, y por tal razón el ostentar dicha posición no conlleva a sanción alguna, de tal manera que no toda actividad económica de una empresa dominante puede considerarse abusiva. Por lo tanto, la normativa en materia de protección de la competencia es clara en admitir la posición de dominio, pero proscribiendo el abuso de la misma.

De hecho, debe permitirse que las empresas dominantes desarrollen en forma leal y razonable sus actividades económicas en el mercado en el que participan. En este sentido, no resulta consecuente con los objetivos de las políticas de competencia

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 57

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

nacionales exigir que la libertad económica de una empresa desaparezca o se haya de ver restringida más allá de lo razonable por el solo hecho de detentar una posición de dominio¹⁴⁸.

Ahora bien, en relación con las clases de abuso de posición dominante, esta Delegatura ha señalado que por lo general se dividen en abusos de exclusión y abusos de explotación:

"Los abusos de explotación son aquellos en que la empresa dominante aprovecha su poder de mercado para directamente apropiarse de parte de la renta de sus clientes, mediante acciones tales como el aumento de los precios, la reducción de la calidad o la variedad de los productos, o la discriminación de clientes no basada en criterios objetivos.

Por su parte, los abusos de exclusión son aquellos en los que la empresa dominante directamente limita la competencia mediante conductas que obligan a los competidores a abandonar el mercado, a impedir u obstruir su acceso o los fuerzan a ejercer una competencia débil o a no expandirse"¹⁴⁹.

Para el caso en concreto se analizará la conducta estipulada en el artículo 6 del mencionado decreto, el cual establece que se constituye como un abuso de la posición dominante: "obstruir o impedir a terceros, el acceso a los mercados o a los canales de comercialización", supuesto que se enmarca, en principio, en un abuso de exclusión.

Respecto del tipo de abuso que aquí podría haberse configurado, el caso *Microsoft Corp v. Commission T-201/04* es ilustrativo. En dicho proceso, la Comisión de Competencia Europea sancionó a Microsoft, al haber infringido el artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, por haber abusado de su posición dominante al negarse a suministrar información de interoperabilidad a sus competidores. En este caso, la Comisión ordenó a Microsoft que licenciara en términos razonables y no discriminatorios la información relevante para la interoperabilidad.

La defensa de Microsoft se fundaba en que la negativa a suministrar información de interoperabilidad no puede constituir un abuso de posición dominante, en la medida en que la información está protegida por derechos de propiedad intelectual (o constitutivos de secretos empresariales) y adicionalmente el criterio establecido en el precedente, que determina cuándo una empresa en posición de dominio debe conceder licencias a terceros no estaba satisfecho.

Al respecto, la Comisión afirmó que si bien la negativa a conceder una licencia a un competidor por parte de una empresa con posición de dominio no configura en sí mismo un abuso, existían circunstancias especiales en las que tal reticencia derivaba en un comportamiento obstructivo, a saber: i) el producto o servicio es indispensable para una actividad particular en el mercado; ii) la negativa implica el riesgo de eliminación de la competencia efectiva; iii) la negativa previene la aparición de nuevos productos y, iv) no

¹⁴⁸ Superintendencia de Industria y Comercio. Concepto No. 13-195042-1 de mayo 27 de 2013.

¹⁴⁹ Resolución No. 53403 de 2013, **PORTABILIDAD**, Radicación: 11-137485.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

existe una justificación objetiva. En el caso concreto se cumplían todas las hipótesis y en ese sentido, se constituyó un abuso.

16.2 PRESUNTA VIOLACIÓN DE LO DISPUESTO EN EL NUMERAL 6 DEL ARTÍCULO 50 DEL DECRETO 2153 DE 1992 POR PARTE DE ANGELCOM

Conforme con el marco previamente planteado, se analizará una posible violación de lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992 por parte de **ANGELCOM**, quien presuntamente habría abusado de la posición de dominio que ostenta en el mercado del servicio de recaudo por concepto del transporte público de pasajeros del SISTEMA TRANSMILENIO para las FASES I y II en los puntos de compra y recarga de la tarjeta MIFARE ubicados en el Distrito Capital, al impedir que **RECAUDO BOGOTÁ** concorra al mismo. Lo anterior, teniendo en cuenta los diferentes mecanismos que habría utilizado **ANGELCOM** con el fin de obstruir el proceso de integración del medio de pago del concesionario de la **FASE I y II** con el medio de pago del concesionario de la **FASE III**, los cuales se evidencian y analizan, a continuación:

Tal como se ha indicado a lo largo del presente acto administrativo, para efectos de desarrollar el objeto previsto en el contrato No. 001 de 2011, **RECAUDO BOGOTÁ** tiene el deber de adelantar la integración del subsistema de recaudo, es decir, generar una integración del medio de pago en las tres fases.

Para tal fin, se estableció un **PROTOCOLO DE INTEGRACIÓN** presentado por **RECAUDO BOGOTÁ** y aprobado por **TRANSMILENIO** el 31 de octubre de 2011 mediante comunicación radicada con el No. 2011EE7411¹⁵⁰. En este documento se presenta la forma y el procedimiento que en términos generales, debía surtir para adelantar dicha integración dentro de lo cual se encontraba la realización de mesas de trabajo entre **RECAUDO BOGOTÁ** y **TRANSMILENIO** en las cuales se debía discutir el proceso de integración de conformidad con lo establecido en el referido protocolo, cuya premisa fundamental era que dicho proceso de integración tuviera el menor impacto posible para el usuario¹⁵¹.

A continuación se describe el objetivo y las responsabilidades determinadas en dicho protocolo:

Tabla No. 10 Objetivos y responsabilidades determinados en el PROTOCOLO DE INTEGRACIÓN

CONTENIDO	DESCRIPCIÓN
Objetivo	Definir responsabilidades y procedimientos para la interacción entre RECAUDO BOGOTÁ S.A.S. , TRANSMILENIO S.A. y los recaudadores existentes de las FASES I y II durante el proceso de definición del plan de integración de recaudo.

¹⁵⁰ Folio 3113 del Cuaderno Público No. 18 del Expediente.

¹⁵¹ Folio 3407 del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - 11A DE 2015 HOJA N° 59

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Responsabilidades	<p>RECAUDO BOGOTÁ tendrá la responsabilidad de presentar una propuesta viable de integración de recaudo que esté basada en los criterios de menores costos para el sistema, menores riesgos y mayor velocidad de implantación, ajustado a lo establecido por el Plan Maestro de Implementación.</p>
	<p>TRANSMILENIO S.A. liderará la interlocución para definir el proceso de integración y será responsable de dar su aval a la solución definitiva para hacer posible el inicio de su implantación.</p>
	<p>Los concesionarios existentes serían responsables de entregar toda la información requerida sobre sus tecnologías y procesos en la operación de recaudo actual y, de ser necesario, ajustar su operación actual para permitir la integración de recaudo propuestas por RECAUDO BOGOTÁ S.A.S. y avalada por TRANSMILENIO S.A. Lo anterior, en el marco de las obligaciones contractuales que le asisten a cada operador.</p>

Fuente: Diseño **SIC**, información obrante en el Expediente¹⁵².

Teniendo en cuenta lo anterior, el **PROTOCOLO DE INTEGRACIÓN** impuso a los concesionarios obligaciones claras con el fin de lograr de manera exitosa el proceso de integración de los sistemas de recaudo. Así, **RECAUDO BOGOTÁ** tenía la responsabilidad de presentar una propuesta de integración ajustando la misma a lo establecido en el **PLAN MAESTRO DE IMPLEMENTACIÓN** (en adelante **PMI**), aprobado por **TRANSMILENIO** mediante comunicación del 15 de febrero de 2012¹⁵³.

Es fundamental indicar que en el **PMI** se determinó la plataforma tecnológica de recaudo a implementarse en el **SITP**, pero no se determinó el mecanismo de integración con el sistema de recaudo de los concesionarios de **FASE I y II**, por lo que se entiende que hace parte de las labores adicionales de **RECAUDO BOGOTÁ**¹⁵⁴.

Por su parte, el deber de **ANGELCOM** consistía en el suministro de información sobre sus tecnologías y procesos a **RECAUDO BOGOTÁ**, así como llevar a cabo posibles ajustes en su operación actual que permitieran lograr el citado proceso.

Sobre el particular, es fundamental indicar que **ANGELCOM** en su calidad de concesionario de **FASE I** y miembro de la **UT FASE II**, conocía desde la suscripción del Contrato de Concesión de **FASE I** que era su obligación suministrar información a

¹⁵² Folio 3110 del Cuaderno Público No. 18 del Expediente.

¹⁵³ Comunicación No. 2012EE1038 folio 1754 del Cuaderno Reservado No. 2 del Expediente.

¹⁵⁴ En comunicación remitida por **TRANSMILENIO** a **RECAUDO BOGOTÁ** radicada con el No. 2012EE640 el 2 de febrero de 2012, se informó lo siguiente: "El Plan Maestro de Implementación no incluye el tema de integración, por tanto se entiende que éste depende de las actividades propias que el concesionario debe adelantar con miras al cumplimiento de esta obligación contractual". Folio 1754 del Cuaderno Reservado No. 2 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 60

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

TRANSMILENIO, en su calidad de Ente Gestor, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 6.20 del referido contrato, en aquellos casos en los que este lo requiriera, así:

"6.20. Crear un sistema de información adecuado a las necesidades de planeación del Sistema, incorporar las aplicaciones informáticas necesarias para el desempeño de las actividades del recaudo, y mantener a disponibilidad de TRANSMILENIO S.A. la información generada (...)"¹⁵⁵ (Se subraya).

Del mismo modo, el concesionario de la **FASE II** tenía la obligación de entregar la totalidad de la información requerida por **TRANSMILENIO** para la adecuada integración del servicio de recaudo del sistema. Dicha obligación se consignó en el numeral 9.6 del Contrato de Concesión No. 183 de 2003 en los siguientes términos:

"9.6. Entregar a TRANSMILENIO S.A. la totalidad de la información que requiera para la adecuada supervisión, control y ejecución del contrato y/o para la expansión, integración o ampliación del servicio de recaudo en el Sistema TransMilenio u otros sistemas o modalidades que se lleguen a establecer. Al acceso a la información no serán oponibles acuerdos de confidencialidad establecidos con terceros o niveles de desarrollo de las plataformas informáticas, tecnológicas o de consolidación, luego esto le confiere la obligación de, en cualquier estado del proyecto, entregar la información que TRANSMILENIO S.A. considere necesaria"¹⁵⁶ (se subraya).

En conclusión, las obligaciones de **ANGELCOM** consistían en: i) suministro de información de tecnologías y procesos y ii) efectuar ajustes en su operación actual para permitir el proceso de integración.

Dejando claro lo anterior, a continuación se presenta el cronograma del proceso establecido en el referido **PROTOCOLO DE INTEGRACIÓN**, el cual había previsto su fecha de inicio para el 7 de noviembre de 2011 y su terminación, con la propuesta de integración aprobada, aproximadamente para el 15 de febrero de 2012:

Diagrama No. 6 Cronograma del proceso

	Semana										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Obtención de información por parte de los recaudadores actuales	■										
Desarrollo de la propuesta de integración		■	■	■	■						
Mesa de Trabajo 1					■						
Mesa de Trabajo 2						■					
Mesa de Trabajo 3							■				
Aval de la propuesta por parte de TMSA								■	■	■	
Instancia de deliberación definida por TMSA											■

Fuente: Información obrante en el Expediente¹⁵⁷

¹⁵⁵ Folio 34 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

¹⁵⁶ Folio 170 contracara del Cuaderno Público No. 2 del Expediente.

¹⁵⁷ Folio 3112 del Cuaderno Público No. 18 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 61

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Según el Diagrama No. 6, así como la Tabla No. 8 presentada en el considerando **DÉCIMO QUINTO** de esta resolución, se observa que la determinación de una propuesta viable de integración por parte de **RECAUDO BOGOTÁ** se encontraba supeditada a la consecución de información proveniente de los recaudadores actuales, en este caso los concesionarios de la **FASE I y II del SISTEMA TRANSMILENIO**. Ahora bien, según el cronograma la etapa de obtención de la información estaba prevista para llevarse a cabo durante la primera semana.

En este orden de ideas, la obtención de la información era necesaria para dar continuidad y cumplimiento al cronograma del proceso de integración. En efecto, **RECAUDO BOGOTÁ** mediante comunicación radicada ante esta Superintendencia con el No. 13-54936-22 del 1 de enero de 2013, manifestó:

*"Para atender lo dispuesto en el Protocolo **era necesario contar con una información que está en manos de Angelcom**. Para obtener dicha información Transmilenio la solicitó a Angelcom a través del denominado **"Comité de Recaudadores"**, la entrega de estos elementos. Con esa información y acudiendo a los procedimientos establecidos en el "protocolo de integración", Recaudo Bogotá y Transmilenio acordarían la solución a implementar y así la integración de los medio de pago fuera una realidad, con esta solución de integración en la plataforma, un usuario podrá transitar por el sistema Transmilenio en las diferentes fases, sin importar el emisor de la tarjeta"¹⁵⁹.*

Frente a lo anterior, tal y como se indicó en el presente acto¹⁵⁹, **RECAUDO BOGOTÁ** presentó tres alternativas para llevar a cabo el proceso de integración basadas en una integración de plataformas con una única tarjeta. Dicha presentación se llevó a cabo durante los Comités de Recaudadores celebrados el 11, 14 y 16 de mayo de 2012¹⁶⁰, aun cuando para la fecha, **RECAUDO BOGOTÁ** no contaba con la información necesaria para el desarrollo de la propuesta de integración y que debía ser suministrada por **ANGELCOM**.

Por su parte, **ANGELCOM**, puso a consideración del Comité de Recaudadores una alternativa basada en la existencia de una única tarjeta la cual contaba con el *mapping* actual y, por ende, acorde con tal propuesta se llegaría a una solución de emulación de las tarjetas *Mifare Classic*.

No obstante la existencia de dichas propuestas, no se logró un acuerdo entre los concesionarios. Bajo este contexto, y ante la ausencia de un consenso sobre la forma de integración entre los sistemas de recaudo, **TRANSMILENIO** solicitó, para mayo de 2012, un concepto técnico a la firma consultora **LOGITRANS**¹⁶¹ –con el fin de evaluar las alternativas– quien determinó técnicamente que, desde el punto de vista del usuario, la

¹⁵⁹ Folio 3407 contracara y 3408 del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

¹⁵⁹ Ver numeral 13.1.3.5 del Presente Acto Administrativo titulado "de las propuestas de integración".

¹⁶⁰ Folio 561 a 644 del Cuaderno Público No. 4 del Expediente.

¹⁶¹ Folios 2307 a 2318 del Cuaderno Público No. 14 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 62

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

mejor propuesta para generar la integración entre los sistemas de recaudo de **FASE I y II** y el concesionario del **SIRCI** era la **ALTERNATIVA 1** presentada por **RECAUDO BOGOTÁ**. De igual forma, indicó que dicha alternativa configuraba la propuesta que mitigaba en una mayor proporción los costos generalizados¹⁶² para el usuario frente a las otras alternativas estudiadas. Sin embargo y a pesar de contar con un concepto profesional, no se logró elegir la alternativa a implementar.

Tal circunstancia puede constituir un hecho indicador de un comportamiento dilatorio injustificado, pues la conducta reticente a aprobar una alternativa, cuando ha sido aconsejada por un tercero experto no encuentra asidero en el marco de un proceso que tiene como objeto principal la integración pronta de los sistemas de recaudo.

Ahora bien, según obra en el expediente, se enviaron comunicaciones por parte de **RECAUDO BOGOTÁ** a **TRANSMILENIO** a través de las cuales requirió la remisión de la información técnica del sistema de recaudo de las **FASES I y II** del **SISTEMA TRANSMILENIO**, que resultaba indispensable para elaborar un plan de implementación de cualquier estrategia que **TRANSMILENIO** determinara llevar a cabo. Así lo manifestó **RECAUDO BOGOTÁ** en comunicación remitida a **TRANSMILENIO**, el 1 de noviembre de 2012¹⁶³, donde indicó:

"Es así como mediante las comunicaciones con radicado No. 2011ER12395 del 30 de Septiembre (sic) de 2011, 2011ER1295 del 28 de Septiembre (sic) de 2011 y 2012ER8268 de 12 de Junio (sic) de 2012, así como en los comités de recaudadores y mesas de trabajo llevadas a cabo en Septiembre (sic) 30 de 2011, Noviembre (sic) 8 de 2011, Diciembre (sic) 5 de 2011, Diciembre (sic) 6 de 2011, Diciembre (sic) 7 de 2011, Diciembre (sic) 9 de 2011, Diciembre (sic) 14 de 2011, Diciembre (sic) 16 de 2011 y Diciembre (sic) 19 de 2011, RECAUDO BOGOTÁ S.A.S. ha solicitado a TRANSMILENIO S.A. -sin éxito hasta la fecha- suministrarnos información precisa y detallada acerca de la infraestructura física y la plataforma tecnológica de las Fases I y II del Sistema TransMilenio con el fin de garantizar que nuestras plataformas cumplan funcionalmente y a plenitud con el requerimiento del numeral 1.3.2. del Anexo 2."

En la misma comunicación **RECAUDO BOGOTÁ** manifestó:

"A pesar de que, aún sin contar con la información que hemos solicitado tan reiteradamente a TRANSMILENIO S.A., ya se encuentran habilitadas en nuestra Plataforma Tecnológica de Recaudo las principales variables de diseño requeridas para habilitar la integración del SIRCI con el actual sistema de recaudo del sistema TransMilenio, lo cierto es que se requiere perentoriamente y ya a estas alturas (más de un año después de haber hecho varios de los requerimientos citados), información técnica específica y detallada acerca de las

¹⁶² "(...) la suma de los costos de tiempo directos del usuario (disponibilidad de uso de los sistemas, necesidad de cambiar su tarjeta, riesgos de falla etc.) bien como los costos monetarios (derivados sobretudo de los tiempos en que no será el uso de la tarjeta para hacer la integración, que se dará desde el día de la escoja de la alternativa hasta el inicio de su operación)". Ver folio 2313 del Cuaderno Público No. 14 del Expediente.

¹⁶³ Folio 2494 del Cuaderno Público No. 15 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 DE 2015 HOJA N° 63

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

tarjetas, los dispositivos de recaudo y la infraestructura eléctrica y de comunicaciones del sistema de recaudo de las fases I y II, información que resulta indispensable para elaborar un plan de implementación de cualquier estrategia de integración que TRANSMILENIO S.A. determine llevar a cabo (...) (subrayado y negrilla en el texto original).¹⁶⁴

Así, se encontró que durante el periodo comprendido entre septiembre de 2011 y diciembre de 2012 RECAUDO BOGOTÁ efectuó peticiones a TRANSMILENIO en las que de manera reiterada solicitaba el suministro de información al concesionario de la FASE I y la FASE II, con el fin de adelantar el proceso de integración.

Bajo este contexto, la Delegatura encuentra que ANGELCOM presuntamente habría adelantado acciones tendientes a obstruir la entrega de la información a RECAUDO BOGOTÁ, negándose a efectuar dicha entrega circunstancia que no estarían justificadas en el marco del cumplimiento del PROTOCOLO DE INTEGRACIÓN y mucho menos en el cumplimiento de las obligaciones que se encuentran a su cargo como concesionario de la FASE I y la FASE II.

Lo anterior se fortalece en el sentido que, no solo se presentaron peticiones a través de comunicaciones escritas sino también, en el marco de reuniones efectuadas entre RECAUDO BOGOTÁ y TRANSMILENIO, tal como se expone en la siguiente tabla:

Tabla No. 11 Extractos de actas de reunión entre TRANSMILENIO y RECAUDO BOGOTÁ

Fecha	Objetivos	Puntos a resaltar en la reunión
26-Nov-2012	Informar a la Gerencia General de TRANSMILENIO del proceso de integración	"(...) Recaudo Bogotá reitera que la integración se ha dilatado por las interferencias de terceros. (...) Recaudo Bogotá hace saber que si ha entregado a Transmilenio S.A. comunicaciones escritas (...) en las cuales manifestó que la información recibida es incompleta e insuficiente en cuanto al mapping y los procedimientos de interacción con la tarjeta de Fase I y II (...)"
28-Nov-2012	Informar a TRANSMILENIO de los insumos o información pendiente de los recaudadores de Fase I y II para el proceso de integración	"(...) Recaudo Bogotá informa que es necesario para el proceso de integración contar con una descripción detallada del modelo de seguridad del sistema de recaudo de los recaudadores de las Fases I y II, así como también los SAMs físicos de prueba. También se deben elaborar protocolos de pruebas, las cuales se llevarán a cabo inicialmente con los SAMs de prueba, pero que, al finalizar el proceso, deberán realizarse con el sistema real de los recaudadores (...)"
10-Dic-2012	Conocer la posición de RECAUDO BOGOTÁ acerca de las alternativas de integración que hay sobre la mesa	El doctor Jose Hernández, presidente de RECAUDO BOGOTÁ, señaló "(...) que para la primera mesa de trabajo deberíamos tener la información del mapping y las reglas de interacción con las tarjetas de Fases I y II porque con la información que tenemos no podemos proponer otra cosa que la Alternativa 1. Una vez tengamos la información técnica necesaria del sistema de recaudo de Fases I y II, será posible analizar otras alternativas. Obtener esa información es un compromiso que tiene TMSA y proporcionarla es un compromiso de los recaudadores de Fases I y II. Necesitamos ver el estado actual del sistema. (...)"

Fuente: Diseño SIC, información obrante en el expediente¹⁶⁵

¹⁶⁴ Folio 2495 del Cuaderno Público No. 15 del Expediente.

¹⁶⁵ Folio 2503 a 2518 del Cuaderno Público No. 15 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 64

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

De la lectura de las actas de reunión llevadas a cabo entre **RECAUDO BOGOTÁ** y **TRANSMILENIO**, **ANGELCOM** presuntamente habría obstaculizado el proceso de integración. Dicha obstaculización se habría visto reflejada en la no entrega de información completa, a pesar de las insistentes peticiones de **RECAUDO BOGOTÁ** mediante diversos medios a través de **TRANSMILENIO**, como se acaba de exponer.

Es de destacar que, de acuerdo con lo afirmado por **TRANSMILENIO** –en la respuesta al requerimiento de información elevado por esta Delegatura en el marco de la visita administrativa realizada en sus instalaciones, el 25 de febrero de 2015, radicada con el No. 13-54936-33 de 27 de febrero de 2015–, aun después de aprobar el protocolo, presentar las alternativas de integración, acudir a un tercero experto para que las evaluara y aconsejara la mejor, no se logró llegar a un acuerdo entre los recaudadores, a pesar de tener reuniones incluso con la **ALCALDÍA DE BOGOTÁ** y la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**:

"En el mes de diciembre de 2012 se realizaron diferentes reuniones con los recaudadores y el Ente Gestor con el fin de lograr algún tipo de acercamiento entre ellos, inclusive con la participación del Alcalde Mayor de Bogotá, en donde se llegó a la conclusión de la urgencia de tomar una decisión frente a la integración, ya sea de común acuerdo entre los recaudadores o de forma unilateral por la Administración.

A pesar de todos los anteriores esfuerzos por parte de TRANSMILENIO S.A., para facilitar el consenso entre los recaudadores, el 21 de enero de 2013, se llevó a cabo nuevamente una reunión en la Procuraduría General de la Nación, en donde se acordó la realización de una mesa de trabajo, realizándose como consecuencia de ello dos (2) mesas técnicas los días 23 y 30 de enero de 2013 con participación de los tres recaudadores.

(...)

En la mesa del 30 de enero de 2013, se informó a Recaudo Bogotá S.A.S, la respuesta dada por los recaudadores de Fase I y II a la información solicitada, información que fue puesta a disposición del concesionario del SIRCI el día 11 de febrero de 2013, mediante radicado 2013EE1355 y efectivamente recibidas por dicho recaudador mediante oficio 2013EE1473 del 13 de febrero de 2013.¹⁶⁶

De esta forma, según lo manifiesta **TRANSMILENIO** en el extracto citado, así como **RECAUDO BOGOTÁ** en la comunicación remitida a esta Superintendencia, radicada con el No. 13-54936-22 del 1 de noviembre de 2013¹⁶⁷, fue solo hasta el 30 de enero de 2013 cuando **ANGELCOM** remitió una comunicación al Gerente General de **TRANSMILENIO** entregando, parcialmente, la información solicitada. Es decir, transcurrido más de un año de haberse adjudicado la concesión del **SIRCI** y de haberse remitido múltiples comunicaciones a **TRANSMILENIO** para que se gestionaran tales solicitudes. Incluso,

¹⁶⁶ Folio 4207 del Cuaderno Público No. 23 del Expediente.

¹⁶⁷ Folio 3409 contracara del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - 2015 DE 2015 HOJA N° 65

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

pese a la remisión de cierta información, la misma que se allegó no estaba completa, situación que impedía a **RECAUDO BOGOTÁ** adelantar las acciones pertinentes para lograr a cabalidad el proceso de integración. Así, la renuencia a la entrega de la información completa por parte de **ANGELCOM** podría dar cuenta de la posible existencia de una estrategia obstructiva que impidiera a **RECAUDO BOGOTÁ** la efectiva entrada a la **FASE I y FASE II del SISTEMA TRANSMILENIO**.

Al respecto, es de señalar que de conformidad con lo afirmado por **RECAUDO BOGOTÁ** en la citada comunicación, **ANGELCOM** habría manifestado al momento de remitir la información, que esta debía tener como destinatario exclusivo a **TRANSMILENIO**, toda vez que, según su dicho, pesaba una presunción legal de conductas desleales por parte de **RECAUDO BOGOTÁ** en contra de ella y otras empresas¹⁶⁸.

La anterior manifestación está relacionada con la demanda de competencia desleal que presentó **ANGELCOM** y **SAR** ante la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales de la **SIC**, radicada con el No. 12-74113, en contra de **RECAUDO BOGOTÁ**.

Sobre el particular, y a modo de paréntesis, es oportuno anotar que este proceso adelantado por la presunta configuración de las conductas desleales de desorganización, descrédito, engaño y violación de secretos profesionales, terminó con sentencia del 29 de noviembre de 2013¹⁶⁹, en la que se desestimó la totalidad de las pretensiones por falta de prueba que acreditara su ocurrencia y con la consecuente condena en costas a la parte demandante.

Es de resaltar que, en el marco de este proceso, se practicó un dictamen pericial en cuyo informe se indicó que no existía interoperabilidad entre los sistemas de recaudo del **SISTEMA TRANSMILENIO**, por una falta de cooperación entre los concesionarios. En efecto, tal circunstancia fue de lo poco que pudo probarse en el marco de dicha demanda, deslegitimando la acusación de **ANGELCOM** según la cual **RECAUDO BOGOTÁ** habría emitido pronunciamientos falsos tales como que **ANGELCOM** estaría retrasando el proceso de integración.

En ese sentido, la afirmación de **ANGELCOM** relativa a la supuesta "presunción legal de conductas desleales" carece completamente de sustento y su uso habría podido estar relacionado únicamente con el propósito de enviar la información teniendo como único destinatario a **TRANSMILENIO** y no directamente a **RECAUDO BOGOTÁ**, haciendo el proceso de comunicación ineficiente, dilatando el proceso de integración y obstruyendo

¹⁶⁸ *"Finalmente una vez reiteramos ante su despacho, que toda la información que hemos venido entregando, tiene destinatario exclusivo **TRANSMILENIO** habida cuenta que, como es de su pleno conocimiento, pesa actualmente una **PRESUNCIÓN LEGAL de ¡CONDUCTAS DESLEALES!** por parte de Recaudos Bogotá en contra de **ANGELCOM** y otros, conforme al proceso que cursa ante la Superintendencia de Industria y Comercio, con ocasión precisamente del tema de integración entre recaudadores"* (subrayado en el texto original) Folio 3409 contracara del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

¹⁶⁹ Folio 469 del Cuaderno Público No. 3 del Expediente. Para conocer la sentencia completa ir al link <https://vimeo.com/85935875> o <http://www.sic.gov.co/drupal/sentencias-competencia-desleal-2013>.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

presuntamente la entrada efectiva de **RECAUDO BOGOTÁ** a la **FASE I** y **FASE II** del **SISTEMA DE TRANSMILENIO**.

Retomando el asunto referente a la información remitida por **ANGELCOM**, se tiene que, según lo afirmado por **RECAUDO BOGOTÁ** en comunicación dirigida a **TRANSMILENIO**, radicada con el No. 2013ER2309 del 14 de febrero de 2013, **ANGELCOM** no habría remitido los módulos **SAM**¹⁷⁰ de producción cuya funcionalidad está orientada a leer efectivamente las tarjetas **MIFARE CLASSIC** que se usan en las **FASES I** y **II**:

"Al revisar el listado de información que registra su oficio y que habría sido entregado por Angelcom S.A., observamos que no se incluyen los módulos SAM de producción que permitirían efectivamente leer las tarjetas de Angelcom, razón por la cual queremos reiterar que para poder realizar las pruebas de integración con las tarjetas de Angelcom, es indispensable contar con los módulos SAM reales o de producción"¹⁷¹.

Ante la relevancia de los módulos **SAM** de producción, **RECAUDO BOGOTÁ** los requirió a **TRANSMILENIO**, mediante comunicaciones 2013ER2679 del 20 de febrero de 2013 y 2013ER3317 del 27 de febrero de 2013¹⁷², sin lograr obtenerlos. De hecho, el 26 de febrero de 2013, **ANGELCOM** realizó una nueva entrega de información a **TRANSMILENIO**, que a su vez fue trasladada a **RECAUDO BOGOTÁ** mediante comunicación No. 2013EE1985¹⁷³; sin embargo, según obra en la comunicación remitida por **RECAUDO BOGOTÁ** a **TRANSMILENIO** radicada con el No. 2013ER3502 de 4 de marzo de 2013, dicha información habría sido revisada por los expertos técnicos de **LG** quienes indicaron que la información carecía de detalles y los títulos que identifican los documentos no tenían ningún contenido¹⁷⁴. Ante tal situación, **RECAUDO BOGOTÁ** solicitó nuevamente, a través de la citada comunicación, de 4 de marzo de 2013, el suministro de la información en los siguientes términos:

"1. Como se ha solicitado y reiterado en pasadas comunicaciones radicadas en el Ente gestor, se requiere la entrega inmediata de los módulos SAM para el desarrollo de la integración e informamos la bajísima calidad técnica de la información entregada y,

¹⁷⁰ Un Secure Access Module o módulo de acceso seguro (o módulo de aplicación segura) se basa en una Smartcard y se utiliza para mejorar la seguridad rendimiento y en los dispositivos la criptografía, comúnmente en dispositivos que necesitan realizar una transacción segura, como terminales de pago. Físicamente un SAM puede ser un tarjeta SIM conectada a una ranura SAM en un Lector o un circuito integrado fijo en un montaje HVQFN soldado directamente a la placa del circuito impreso. El SAM se puede utilizar en los segmentos de Gestión de Acceso, Transporte público, Sistemas de pago, etc. Ver: http://www.globalplatform.org/%5Cdocuments/globalplatform_remote_sam_white_paper_nov2011.pdf Fecha de consulta 11 de marzo de 2015.

¹⁷¹ Comunicación No. 2013ER2309, Ver folio 1754 del Cuaderno Reservado No. 2 del Expediente.

¹⁷² Folios 2531 de 2534 del Cuaderno Público No. 15 del Expediente.

¹⁷³ Folio 1754 del Cuaderno Reservado No. 2 del Expediente.

¹⁷⁴ Folio 2533 del Cuaderno Público No. 15 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253-22 DE 2015 HOJA N° 67

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

2. Seguir complementando la información del documento entregado en nuestra comunicación con radicado No. 939 del 22 de enero de 2013.
3. Remitir con urgencia los siguientes archivos que han listado en la comunicación pero que no han sido aportados CON CONTENIDO en dichos títulos (...)¹⁷⁵.

En respuesta de lo anterior, **TRANSMILENIO** envió la comunicación radicada con el No. 2013EE249 a **RECAUDO BOGOTÁ**, el 7 de marzo de 2013, en la que manifestó que:

"En cuanto a los módulos SAM solicitados, (...) ANGELCOM y UT Fase II, hacen referencia a que 'los módulos de seguridad jerárquico como módulos SAM están para uso en ambiente de prueba. Si se requieren implementar en producción, deben adquirirse las respectivas licencias.'¹⁷⁶

Así, después de más de un año de haberse solicitado la información, se indicó que debía negociarse la compra de las licencias para acceder a los módulos **SAM**, de lo que podría derivarse la realización de una posible conducta obstructiva por parte de **ANGELCOM**, al no haber especificado tal circunstancia desde las primeras solicitudes de información tecnológica elevadas por **RECAUDO BOGOTÁ**, lo anterior es así, pues en el evento en que la justificación elevada por **ANGELCOM** correspondiese a la realidad, la misma debió haberse informado desde el inicio del proceso de integración y no más de un año después de que **RECAUDO BOGOTÁ** solicitará de manera reiterada la información necesaria para llevar a cabo dicho proceso de integración, sin que durante este tiempo, **ANGELCOM** manifestase ni una sola vez, el problema de adquisición de licencias para lograr el acceso a los módulos **SAM**.

Adicionalmente, considera la Delegatura que remitir información a **RECAUDO BOGOTÁ** en la que se especifican una serie de títulos sin contenido, podría configurarse como un mecanismo adicional de la presunta estrategia obstructiva, que a su vez podría ser atribuible a una conducta engañosa o de mala fe, pues se anuncia el envío de una información inexistente, situación que a la vez representa un retraso y una obstrucción al proceso de integración.

Frente a este punto, **RECAUDO BOGOTÁ** –según manifestó en escrito radicado ante esta Superintendencia– mediante comunicación del 13 de marzo de 2013, solicitó a **ANGELCOM** el precio de dichas licencias, en atención a las indicaciones de **TRANSMILENIO**, quien además habría señalado a **RECAUDO BOGOTÁ**, el 4 de marzo de 2013, que "en el transcurso de los próximos quince días de[bía] ejecutar y cumplir con la integración"¹⁷⁷, de lo que se derivó la urgencia de obtener los datos requeridos. Sin

¹⁷⁵ Folio 2533 y 2534 del Cuaderno Público No. 15 del Expediente.

¹⁷⁶ Comunicación No. 2013EE2492 del 7 de marzo de 2013. Ver folio 1754 del Cuaderno Reservado No. 2 del Expediente.

¹⁷⁷ "El día 13 de marzo de 2013 Recaudo Bogotá remite comunicación a Angelcom informándole que Transmilenio S.A. comunicó que deben ser adquiridas unas licencias, y por ello debe ser concertado con los operadores de Fase I y Fase II. En dicha comunicación se le solicitó informará (sic) el precio comercial de dichas licencias" (resaltado en el texto original). Folio 3410 del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 68

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

embargo, a pesar de la solicitud de **RECAUDO BOGOTÁ**, no se obtuvo respuesta por parte de **ANGELCOM**, lo que podría evidenciar la existencia de un posible abuso de la posición dominante de esta empresa, al mostrarse renuente con su competidor – **RECAUDO BOGOTÁ**– para colaborar en el proceso de integración y llegar así a la interoperabilidad.

Ante tal situación, el 20 de marzo de 2013, **RECAUDO BOGOTÁ** mediante proceso radicado con el No. 13-54933 presentó una demanda por competencia desleal y elevó una solicitud de medidas cautelares ante la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales de esta Superintendencia, por las presuntas afirmaciones inexactas aludidas por **ANGELCOM** y la reticencia a entregar la información tecnológica para lograr la integración de sistemas de recaudo del **SISTEMA TRANSMILENIO**, entre otras.

Al respecto es de resaltar que, en efecto, en el expediente de la investigación que aquí se apertura, obran pruebas que dan cuenta de que para marzo de 2013, fecha en la que se inició la demanda, no se habría entregado la información completa, así como tampoco los precios de las licencias necesarios para la integración de los sistemas de recaudo; situación que fue expuesta por **RECAUDO BOGOTÁ** a **TRANSMILENIO**. Muestra de esto se presenta en la comunicación radicada con el No. 2013ER5223 del 22 de marzo de 2013, en la que se indicó:

"De manera atenta y en consideración a que a la fecha se sigue evidenciando que a Recaudo Bogotá no le han hecho entrega de la totalidad de la información, útil, necesaria y decisiva para poder seguir con los desarrollos a nuestro cargo, solicitamos su concurso para que nos sea entregada de manera inmediata. Esta situación de falta de información se pudo evidenciar aún más en el comité de recaudadores efectuado en el día de hoy, por lo que me permito anexar con la presente un cuadro de faltantes que esperamos sea remitido a la mayor brevedad posible."¹⁷⁸

Esta circunstancia, derivada de la ausencia de información tecnológica, incluyendo los precios de adquisición de las licencias, lo que aparentemente motivó a **RECAUDO BOGOTÁ** a iniciar un proceso jurisdiccional, en el que se reprochó la evidente renuencia de **ANGELCOM** para entregar la información que se hacía necesaria para el correspondiente proceso de integración. Téngase en cuenta que para ese momento ya habían transcurrido cerca de 18 meses desde la celebración del Contrato de Concesión del **SIRCI**, situación que resulta ser de gran importancia para la prueba de la presunta existencia de la conducta obstructiva llevada a cabo por **ANGELCOM**, quien aparentemente aprovechando su posición dominante en el mercado de **FASE I** y **FASE II** del **SISTEMA DE TRANSMILENIO** habría impedido la entrada efectiva de **RECAUDO BOGOTÁ** a este mercado, dilatando el proceso de entrega de la información, efectuando entregas de la información de manera parcial e incompleta, señalando nuevos requisitos para la obtención de la información, entre otros, pero en general retrasando el cronograma establecido en el **PROTOCOLO DE INTEGRACIÓN**.

¹⁷⁸ Folio 2545 del Cuaderno Público No. 15 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 69

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

A continuación, se relaciona el registro de información entregada parcialmente y por entregar a marzo de 2013:

Tabla No. 12 REVISIÓN DE INFORMACIÓN FALTANTE A MARZO DE 2013

Elemento	Entregado por ANGELCOM al 26 de marzo de 2013
Especificaciones del lector de tarjetas SAM y software de autenticación	Incompleto
Especificaciones del MSAM, SSAM, BSAM, LSAM	Incompleto
Especificaciones del Protocolo de comunicación de autenticación UCD	NO
Especificaciones del Protocolo de comunicación de autenticación CC	NO
Especificaciones de las tarjetas (se asume que hay un solo mapping para todas las tarjetas)	Incompleto
Juego de Módulos SAM de prueba	OK
Juego de Módulos SAM de producción	NO
Documentación de obra civil	Incompleto
Planos de cableado eléctrico de voz y datos	Incompleto
Detalle de cuartos eléctricos y datos	OK
Red de comunicaciones global Fase I y II y recaudo	NO

Fuente: Diseño SIC, información obrante en el expediente¹⁷⁹

Nótese que en promedio el 80% de la información solicitada por RECAUDO BOGOTÁ a finales del mes de marzo de 2013, esto es, 17 meses después de haberse acordado el **PROTOCOLO DE INTEGRACIÓN**, bien había sido entregada de forma incompleta, o simplemente no había sido suministrada por ANGELCOM, de lo cual se sigue que la empresa requerida habría incumplido presuntamente con su obligación en el proceso de integración y habría presuntamente abusado de su posición dominante al obstruir la participación efectiva de RECAUDO BOGOTÁ en la FASE I y FASE II del SISTEMA DE TRANSMILENIO.

Esta serie de circunstancias impidieron llegar a un acuerdo entre los concesionarios de las tres fases, razón por la cual el 29 de abril de 2013, TRANSMILENIO se vio en la obligación de proferir la Resolución 125 de 2013¹⁸⁰ mediante la cual adoptó la propuesta de integración de RECAUDO BOGOTÁ, fundamentada en la aplicabilidad de la norma ISO 14443A en tarjetas – lectores. Sobre el particular, el Ente Gestor manifestó lo siguiente en la parte considerativa de dicho acto administrativo:

*"Que ante una falta de acuerdo entre los recaudadores sobre la alternativa de integración a implementar, lo cual pone en riesgo la continuidad y/o la calidad de la prestación del servicio de transporte, debe TRANSMILENIO S.A. adoptar las decisiones que sean necesarias para el logro de la integración"*¹⁸¹ (se resalta).

¹⁷⁹ Anexo de comunicación radicada con el No. ER5451 del 27 de marzo de 2013. Folios 2550 a 2555 del Cuaderno Público No. 15 del Expediente.

¹⁸⁰ Folios 802 al 818 del Cuaderno Público No. 5 del Expediente.

¹⁸¹ Folio 816 contracara del Cuaderno Público No. 5 del Expediente.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

En el marco de esta alternativa de integración, **TRANSMILENIO** indicó lo siguiente, en relación con las obligaciones de cada concesionario:

"Que si bien es cierto, la obligación de integración, está en cabeza del concesionario de recaudo de Fase III, también es cierto y no puede ni debe ser olvidado por los recaudadores de Fase I y II, que tienen el deber de colaboración de los contratistas con la administración para el logro de los fines estatales"¹⁸² (se subraya y resalta).

Dichas obligaciones, como ya se había mencionado en esta resolución, no son desconocidas por los concesionarios, pues las correspondientes a cada uno de ellos, obran taxativamente en el clausulado de los contratos de concesión que fueron celebrados con **TRANSMILENIO** años atrás. No obstante lo anterior, después de transcurridos 18 meses desde la fecha en que se acordó el **PROTOCOLO DE INTEGRACIÓN**, aún no se había definido la alternativa de integración y, aunado a esto, al parecer **ANGELCOM** tampoco habría suministrado la totalidad de información que requería **RECAUDO BOGOTÁ**.

El Ente Gestor llamó la atención sobre la obligación de colaboración que debían tener los contratistas de las **FASES I y II** del **SISTEMA TRANSMILENIO** y determinó que la propuesta de integración adoptada se debía regir a unos plazos improrrogables a la luz del cronograma incorporado en la propuesta de integración. Sobre el particular se dijo lo siguiente:

"Que conforme a lo expresado, el Ente Gestor al agotarse la etapa de acuerdo entre los recaudadores debe adoptar una propuesta de integración del medio de pago, la cual será integralmente acogida e implementada por los tres concesionarios actuales de recaudo, de acuerdo con las obligaciones contractuales de cada uno de ellos, razón por la cual los plazos deberán ajustarse al cronograma que se incorpora en la propuesta de integración, acorde con los diferentes requerimientos realizados al concesionario RECAUDO BOGOTÁ"¹⁸³ (se subraya).

Bajo este contexto, la necesidad de haber llegado a proferir una resolución cuando el proceso estaba previsto para llevarse a cabo de común acuerdo entre los concesionarios, aunado a las afirmaciones que abren el acto administrativo de **TRANSMILENIO**, dan cuenta de un posible comportamiento dilatorio adelantado por parte de **ANGELCOM** al no haber cooperado, desde la fecha de aprobación del protocolo, con la integración de los sistemas de recaudo. En este punto es importante anotar que la motivación de **ANGELCOM** para presuntamente abusar de su posición dominante al obstruir la entrada efectiva de **RECAUDO BOGOTÁ** en las **FASES I y II**, podría ser el beneficio obtenido como concesionario adjudicatario de dichas fases, pues por más de un año los usuarios solo pudieron hacer uso de sus tarjetas para el ingreso al **SISTEMA TRANSMILENIO**, situación que como se expuso en líneas anteriores implica el ingreso por pasaje vendido

¹⁸² Folio 817 contracara del Cuaderno Público No. 5 del Expediente.

¹⁸³ Folio 817 contracara del Cuaderno Público No. 5 del Expediente.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

en cada una de las fases, ingreso que no sería atribuible únicamente a **ANGELCOM** si se hubiese llevado a cabo el proceso de integración.

Cabe anotar que la Resolución 125 de 2013 fue recurrida por los concesionarios de las **FASES I y II**, sin embargo, mediante Resolución 328 de 26 de julio de 2013, la decisión fue ratificada, cobrando plena firmeza.

Ahora bien, además de las conductas descritas hasta el momento en las cuales se evidencia la constante dilación en la entrega de la información por parte de **ANGELCOM**, se encontró durante la averiguación preliminar que, incluso para la fecha en la cual el Ente Gestor expidió la Resolución No 125 de 2013, "*Por medio de la cual se adopta una propuesta de integración del medio de pago del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D. C. SITP*", **ANGELCOM** no había efectuado la entrega de la información completa y en la forma en la que lo requería **RECAUDO BOGOTÁ** para lograr de manera efectiva el proceso de integración; especialmente, respecto de los módulos **SAM** y las licencias de software necesarias para efectuar el denominado proceso de integración .

Ahora bien, el 30 de abril de 2013 la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales –en el marco del proceso radicado con el No. 13-54933– le ordenó a **ANGELCOM** mediante Auto No. 9734 de 30 de abril 2013¹⁸⁴, que entregara la información correspondiente, para la integración de los sistemas de recaudo.

El 15 de mayo de 2013, después de mediar una orden judicial de naturaleza cautelar, **ANGELCOM** dio respuesta a la solicitud de **RECAUDO BOGOTÁ**, advirtiendo que, en resumen, el titular de las licencias y del software era **SAR**, por lo que era a esa compañía a quien debía hacerse la consulta¹⁸⁵.

Sobre la respuesta de **ANGELCOM** a la medida cautelar, **RECAUDO BOGOTÁ** manifestó lo siguiente:

*"En respuesta a la medida cautelar Angelcom por fin contesta (**obligado**), y lo hace de mala fe (15 de mayo de 2013), dado que: i) dice que está contestando una comunicación remitida por Recaudo Bogotá el 3 de mayo de 2013, cuando lo que está contestando es una carta del 13 de marzo, y la contesta **por orden de una medida cautelar**; ii) dice que esa sociedad no es dueña de los bienes y desarrollos que se requieren.*

Es decir, tardó dos meses para decir que ella no es propietaria de unos bienes (boicot), pero además señala como propietario de los mismos a la sociedad SAR, de quien dice es su proveedor de tecnología. Es de recordar que la sociedad SAR, se comienza a presentar como proveedor de tecnología de Angelcom"¹⁸⁶

¹⁸⁴ Folios 1679 a 1686 del Cuaderno Público No. 10 del Expediente.

¹⁸⁵ Folio 3689 del Cuaderno Público No. 21 del Expediente.

¹⁸⁶ Folio 3410 del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA Nº 72

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

En ese sentido, advierte la Delegatura que tal comportamiento de **ANGELCOM** podría configurar una conducta obstructiva pues a pesar de la solicitud realizada por **RECAUDO BOGOTÁ**, solo después de que un órgano jurisdiccional profirió una orden, **ANGELCOM** dio respuesta a los requerimientos efectuados para la consecuente entrega de la información a **RECAUDO BOGOTÁ**; con el agravante del contenido de su contestación, pues contrario a informar los precios, obliga al solicitante a negociar con un supuesto "tercero", la adquisición de las licencias y *software*.

Es de resaltar que pasaron varios meses para que **ANGELCOM** hiciera una manifestación que podía haber hecho desde el primer momento en que se solicitó la información requerida, incluso, desde las primeras oportunidades en que **RECAUDO BOGOTÁ** pidió información tecnológica. Sin embargo, este comportamiento omisivo podría reflejar una herramienta más constitutiva del presunto abuso de su posición dominante en la **FASE I** y la **FASE II** del **SISTEMA DE TRANSMILENIO**, e incluso una actuación de mala fe, pues no solo no ofreció información que había podido suministrar desde que se otorgó la concesión a un nuevo competidor, sino que su respuesta tardía habría tenido como efecto retrasar injustificadamente el acceso de **RECAUDO BOGOTÁ** a la información requerida para lograr la interoperabilidad de los sistemas, remitiendo al solicitante a una instancia diferente y a negociar con un tercero, situación que evidentemente representa una mayor dilación para el logro efectivo del proceso de integración.

Además de lo anterior, se debe tener en cuenta que **SAR**, posiblemente, se encontraba bajo un vínculo de subordinación frente a **ANGELCOM**, situación que podría sustentarse entre otras, con la Resolución del 22 de octubre de 2013¹⁸⁷ de la Delegatura para Inspección, Vigilancia y Control de la Superintendencia de Sociedades, mediante la cual se decretó la apertura de una investigación por la presunta vulneración del artículo 30 de la Ley 222 de 1995, con fundamento en la presunta falta de registro del *grupo empresarial* conformado por **RECAUDOS SIT BARRANQUILLA S.A.**¹⁸⁸, **SAR** y **ANGELCOM** como empresas subordinadas.

Dicha situación, entonces, podría constituir otro agravante a la presunta conducta desplegada por **ANGELCOM**, en su renuencia a cumplir con las obligaciones derivadas del contrato de concesión, relacionadas con la entrega de la información necesaria para adelantar el proceso de integración. Incluso en curso del proceso jurisdiccional, se evidenciaron actos de reticencia al cumplimiento de las órdenes impartidas por el juez, en tanto que, dado el vínculo entre **ANGELCOM** y **SAR**, **ANGELCOM** habría podido facilitar el proceso de las licencias, sin embargo, habría optado por el camino de la dilación en la entrega de la información.

Ahora bien, el comportamiento de **ANGELCOM** cobra mayor relevancia respecto de la posible conducta abusiva ejecutada, si se tiene en cuenta que tanto **ANGELCOM** como

¹⁸⁷ Folio 3707 al 3714 del Cuaderno Reservado No. 3 del Expediente.

¹⁸⁸ RECAUDOS SIT BARRANQUILLA S.A.S reseña como su objeto social, el llevar a cabo, en cumplimiento de contrato de concesión, la operación y explotación del sistema de recaudo y suministros del sistema de gestión y operación del Sistema integrado de transporte masivo de pasajeros del Distrito de Barranquilla y su área metropolitana fase I. Ver <http://www.sitbarranquilla.com/index.php/nuestra-empresa/objetivo-social>

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 73

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

SAR –para el momento en que tuvo lugar el trámite de la medida cautelar– estarían presuntamente a cargo de **RICARDO ÁNGEL OSPINA**.

Como ya fuera advertido, se desprende de la Resolución del 22 de octubre de 2013, proferida por la Delegatura para Inspección, Vigilancia y Control de la Superintendencia de Sociedades, que da cuenta que tanto **RICARDO ÁNGEL OSPINA** como **CARLOS ÁNGEL ORTEGA**, ejercerían el control de grupo empresarial conformado por, entre otras, **ANGELCOM** y **SAR**¹⁸⁹.

En consecuencia, la Delegatura no encuentra justificación en la conducta dilatoria y la ausencia de pronunciamiento efectivo y simple, tanto de manera previa como durante la actuación jurisdiccional por parte de **ANGELCOM**, para indicar que el presunto proveedor de las licencias requeridas era **SAR** y no **ANGELCOM**, empresas que en todo caso, se insiste, estarían presuntamente a cargo de **RICARDO ÁNGEL OSPINA**.

Ahora bien, en virtud de la información proporcionada respecto de ser **SAR** el titular de las licencias, **RECAUDO BOGOTÁ**, el 30 de mayo de 2013 remitió comunicación a **SAR** con el objeto de obtener el precio de las licencias, así como otra información tecnológica. No obstante, después de varios intercambios de comunicaciones –que serán ampliadas posteriormente– no se logró conseguir la información.

Por tal razón, **RECAUDO BOGOTÁ** reformó su demanda iniciada ante la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales en el sentido de incluir como demandado a **SAR**, situación que dio lugar al Auto 34007 del 25 de octubre de 2013¹⁹⁰, en el que se ordenó a **SAR**, como medida cautelar, informar a **RECAUDO BOGOTÁ** sobre el valor de las licencias y desarrollos tecnológicos necesarios para la integración del **SIRCI**. Dicha orden no fue cumplida a cabalidad por **SAR**, razón por la cual fue sancionada, según se expondrá más adelante.

Es de resaltar que a pesar de tener **ANGELCOM** una relación directa con **SAR** y de haber solicitado **RECAUDO BOGOTÁ** la cooperación de dicho concesionario para la consecución de las licencias y el resto de información tecnológica, mediante, comunicación del 5 de julio de 2013, dirigida tanto a **ANGELCOM** como a **SAR**¹⁹¹, nuevamente **ANGELCOM** actúa sin tener en cuenta su deber de cooperación y no envía la información requerida, prolongándose en el tiempo y de manera continuada la presunta conducta obstructiva llevada a cabo por dicho concesionario respecto de la entrada efectiva de **RECAUDO BOGOTÁ** a la **FASE I** y la **FASE II** del **SISTEMA DE TRANSMILENIO**.

Así, ante la imposibilidad de conseguir los módulos **SAM**, **TRANSMILENIO** hace la solicitud expresa a los concesionarios de **FASE I** y **II** mediante oficio No. 2013EE8444 de

¹⁸⁹ Folio 3709 del Cuaderno Reservado No. 3 del Expediente.

¹⁹⁰ Folios 3689 a 3692 del Cuaderno Público No. 21 del Expediente

¹⁹¹ Folio 3482 del Cuaderno Público No. 20 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 74

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

9 de julio de 2013, en el que les solicita "pedir 564 módulos SAM"¹⁹²; el 17 de julio de 2013, mediante oficio No. 2013EE8932 de 17 de julio de 2013 insiste en el pedido de SAM, así como mediante oficio No. 2013EE9345 de 23 de julio de 2013.

En la misma línea el 2 de agosto de 2013, mediante oficio No. 2013EE9914, TRANSMILENIO afirma que "se evidencia la actitud dilatoria del operador de recaudo de Fase II por negarse a solicitar los módulos SAM (...)"¹⁹³; El 15 de agosto de 2013, mediante oficio No. 2013EE10358, TRANSMILENIO "exige por ÚLTIMA VEZ hacer pedido de 564 módulos SAM al proveedor en Australia (...).

En ese sentido, a pesar de las solicitudes de RECAUDO BOGOTÁ, la medidas cautelares ordenadas por la Delegatura Asuntos Jurisdiccionales y las exigencias de TRANSMILENIO no se logró obtener los módulos SAM requeridos en las fechas indicadas. Dichas circunstancias refuerzan la obstrucción en la que presuntamente habría incurrido ANGELCOM, que frustró para el momento, la posibilidad absoluta de que los usuarios de que TRANSMILENIO usaran la tarjeta "Tullave" en las FASES I y II. En vista de tal situación, el 2 de septiembre de 2013, se adicionó el otrosí No. 7 al Contrato de Concesión No. 001 de 2011 suscrito entre TRANSMILENIO y RECAUDO BOGOTÁ teniendo como fundamento lo siguiente:

"Que para avanzar en la implementación de la solución de integración adoptada se requieren: A) unos módulos SAM que se han solicitado a los operadores de la Fase I y II así como al proveedor de los mismos en Austria, sin que hasta la fecha se hayan visto avances con la solicitud, a pesar de que los mencionados módulos SAM constituyen un hito crítico para avanzar, y B) desarrollar software para las barreras de control de acceso de las Fases I y II, a los cuales Recaudo Bogotá no ha podido acceder, como tampoco ha podido conocer el interés y costo para que dichos desarrollos sean efectuados por los concesionarios de Fase I y II o por sus proveedores.

Que conforme a lo anterior no ha podido lograrse la implementación efectiva de la propuesta de integración del recaudo del SIRCI en las fases I y II.

Que ante el imperativo de lograr la integración y garantizar la prelación del interés público que se materializa con la implantación progresiva del SITP (...) el Ente Gestor y el CONCESIONARIO buscaron medidas alternativas que de forma transitoria habiliten funcionalidades que brinda la integración, mientras se obtienen los Módulos SAM y se adelantan los desarrollos que posibiliten la integración total del medio de pago del Sistema, medida que además tendrá como efecto promover el uso de los sistemas de transporte masivo (...)"¹⁹⁴ (se subraya).

Pues bien, con fundamento en lo anteriormente expuesto se convino entre los contratantes la cláusula primera cuyo contenido es el siguiente:

¹⁹² Folio 3368 del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

¹⁹³ Folio 3369 contracara del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

¹⁹⁴ Folio 3581 del Cuaderno Público No. 20 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - 03 DE 2015 HOJA N° 75

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

"En el marco del contrato de concesión 001 de 2011, y como medida eminentemente transitoria orientada a garantizar la integración del medio de pago, el CONCESIONARIO instalará como mínimo 176 barreras de control de acceso (BCA), dentro de los siguientes 3 meses contados a partir de la fecha de suscripción del presente Otrosí"¹⁹⁵ (se subraya).

Dichas **BCA** deberían localizarse en las áreas designadas por **TRANSMILENIO** en los espacios concesionados de las **FASES I y II**, y tendrían carácter transitorio, aunque se mantendrían operativas hasta tanto se contara con los desarrollos de **software** y módulos **SAM** que permitieran la lectura y validación de la **TISC "Tullave"**, conforme a la propuesta de integración adoptada¹⁹⁶

Así pues, se consideró que se podría solucionar temporalmente y en algunas estaciones de las **FASES I y II**, los inconvenientes presentados por la falta de unificación de los medios de pago. Así mismo y en lo que respecta al acceso mediante las tarjetas **MIFARE** en las estaciones de la **FASE III** del **SISTEMA TRANSMILENIO**, en la cláusula tercera del referido otrosí se pactó:

"TRANSMILENIO S.A. acepta y autoriza la utilización de las soluciones tecnológicas de excepción propuestas por el concesionario, con carácter transitorio mediante el uso de alternativas a los módulos SAM, de forma que se permita a los usuarios de las TISC Capital y Cliente Frecuente emitidos por los Recaudadores de las Fases I y II del Sistema TransMilenio, el acceso a las estaciones de Fase III bajo gestión del CONCESIONARIO, sin deteriorar el nivel de seguridad actual del sistema de recaudo de Fases I y II"¹⁹⁷ (se subraya).

Así, más de un año después de haber presentado la alternativa de integración y cinco meses después de haber sido adoptada mediante Resolución 125 de 2013, **RECAUDO BOGOTÁ** se vio obligado a tomar soluciones transitorias en conjunto con el Ente Gestor, por la falta de cooperación por parte de los concesionarios de las **FASES I y II**. Estas medidas transitorias materializan el resultado de la presunta obstrucción que habría efectuado **ANGELCOM** en ejercicio de su posición dominante.

Adicional a lo anterior, obra en el expediente copia simple del escrito remitido por **TRANSMILENIO** a **ANGELCOM** y la **UT FASE II**, de fecha 15 de octubre de 2013¹⁹⁸, que corresponde la respuesta a un Derecho de Petición que presentaron dichos concesionarios ante el Ente Gestor, el 30 de septiembre de 2013. Sobre el particular, la Delegatura considera oportuno hacer las siguientes consideraciones:

i) En el numeral 1 de dicho escrito, **TRANSMILENIO** le advierte a los concesionarios de las **FASES I y II** lo siguiente: "*la integración no puede estar sujeta al interés particular de*

¹⁹⁵ Folio 3582 del Cuaderno Público No. 20 del Expediente.

¹⁹⁶ Folio 3582 del Cuaderno Público No. 20 del Expediente.

¹⁹⁷ Folio 3583 del Cuaderno Público No. 20 del Expediente.

¹⁹⁸ Folios 3367 a 3373 del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 76

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

empresarios"¹⁹⁹. Esta afirmación se hizo, poniendo de presente que la integración del medio de pago se fundamenta en lo previsto en el numeral 19.2 del artículo 19 del Decreto 309 de 2009. Luego de citar dicha norma indica:

"Es de mencionar que este objetivo en manos de los operadores de Recaudo no avanzó durante 2012, como es ampliamente conocido. Tiempo en el cual TransMilenio hizo todos los análisis necesarios que condujeron en abril de 2013 a la expedición de la Resolución 125 que adoptó la propuesta de integración que presentó Recaudo Bogotá; contratista que tenía la obligación de presentar una propuesta e implementar la integración"²⁰⁰ (se subraya).

Tales afirmaciones conducen a considerar que efectivamente el objetivo de integración se obstruyó en 2012 y parte del 2013, posiblemente ante el comportamiento de los concesionarios, dirigido a hacer prevalecer sus intereses particulares.

ii) Ahora bien, en el numeral 2 **TRANSMILENIO** advirtió que:

*"Es el momento de hacer. De implementar la solución que beneficia a la ciudadanía (...) **Considerando por ello inaceptable la exposición de argumentos que no presentaron en los recursos, que fueron ya resueltos o que impliquen la dilatación de acciones para que no se cumpla con lo ordenado por el Ente Gestor**"²⁰¹ (se resalta).*

Esa manifestación de **TRANSMILENIO** es muy dicente en la medida en la que vislumbra que los concesionarios de las **FASES I y II** estarían anteponiendo a la ejecución de la alternativa adoptada, argumentos que pueden no tener otra explicación diferente al pretender obstruir la integración y con ella, la efectiva participación de **RECAUDO BOGOTÁ** en el **SISTEMA DE TRANSMILENIO** para las **FASES I y II**.

iii) En el numeral tercero de la comunicación en referencia, manifiesta **TRANSMILENIO** que los hitos del proceso para implementar la solución adoptada están claros restando únicamente la adaptación de los aplicativos de **ANGELCOM** y **UT FASE II** e intercambio de módulos **SAM**²⁰². Sobre los módulos de **RECAUDO BOGOTÁ** manifestó lo siguiente:

"(...) porque los SAM de Recaudo Bogotá desde el momento en que se afirmó (sic) la resolución 125 has (sic) estado a disposición de los operadores de Fase I y II"²⁰³ (se subraya).

¹⁹⁹ Folio 3367 del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

²⁰⁰ Folio 3367 contracara del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

²⁰¹ Folio 3367 contracara del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

²⁰² Folio 3367 contracara del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

²⁰³ Folio 3367 contracara del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

iv) El cuarto numeral llama la atención de la Delegatura en tanto que, para **TRANSMILENIO** se estarían presentando demoras y dilaciones para entregar módulos SAM y ajustar aplicativos²⁰⁴.

"Desde julio 9 el TRANSMILENIO S.A., solicitó a los operadores de recaudo de Fase I y II algunos módulos SAM idénticos a los que operan en las estaciones de Fase I y II, sin que 20 comunicaciones escritas y cruzadas con ellos, así como con los fabricantes de dichos SAM hayan logrado siquiera que se pusiera el pedido correspondiente.

Solo hasta principios de Octubre (sic) se generó la orden de compra de módulos SAM (no todos), y el proveedor tecnológico de Angelcom S.A., aceptó estudiar el requerimiento de modificaciones al software para que realice una propuesta económica del desarrollo"²⁰⁵

En efecto, para la Delegatura, las manifestaciones de **TRANSMILENIO** refuerzan preliminarmente la posible existencia de una conducta abusiva que estaría ejecutando **ANGELCOM** en aras de obstruir la integración de los medios de pago del **SITP** en Bogotá, y por ende, impidiendo posiblemente que **RECAUDO BOGOTÁ** ejerza una presión competitiva en el mercado del servicio de recaudo de las **FASES I y II** de **SISTEMA TRANSMILENIO** donde opera el agente económico investigado.

En este punto es oportuno indicar que con vigencia de la Resolución 125 de 2013 se lograron determinados objetivos que se ilustran en la Tabla aportada por **TRANSMILENIO**:

Tabla No. 13. LOGROS INTEGRACIÓN EN MEDIO DE PAGO – RESOLUCIÓN 125

	En Fase 1	En Fase 2	En Fase 3	En buses zonales
Acceso con tarjeta Roja	✓	✓	✓	✓
Acceso con tarjeta Azul	✓	✓	✓	✓
Acceso con tarjeta verde	⊗	⊗	✓	✓
Acceso tarjetas de convenio	✓	✓	✓	✓
Recarga tarjeta azul	✓	✓	✓	NA
Recarga tarjeta roja	✓	✓	✓	NA

²⁰⁴ Folio 3368 del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

²⁰⁵ Folio 3368 del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 78

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Recarga tarjeta verde	✘	✘	✓	NA
Consulta de saldo todas las tarjetas	✘	✘	✓	NA
Aprobación procedimiento PQR	✓	✓	✓	✓
Cargue datos consolidación en equipos de réplica	✓	✓	✓	✓

Fuente: TRANSMILENIO²⁰⁶

De la anterior tabla puede concluirse que efectivamente, en vigencia de la Resolución 125 de 2013 quedaron frustrados los objetivos relativos al uso íntegro de las tarjetas de la **FASE III** en las **FASES I y II**. Llama la atención de la Delegatura que justamente aquellos objetivos, en los que se presume que se necesitaría mayor cooperación de los concesionarios de las dos fases, sean los que no hayan podido cumplirse. Es de resaltar que del material probatorio que obra en el expediente, se evidencia las razones que habrían dado lugar a dicho incumplimiento tendrían su origen en el comportamiento obstructivo llevado a cabo por **ANGELCOM**, en su calidad de concesionario de las **FASES I y II**.

Con base en todo lo expuesto, podría afirmarse de manera preliminar, que el comportamiento de **ANGELCOM** dista significativamente de un actuar colaborador y diligente en búsqueda de una efectiva integración de los sistemas de recaudo. Contrario a esto, se podría considerar que presuntamente **ANGELCOM** habría usado mecanismos dilatorios en aras de impedir la compatibilidad de los sistema de recaudo, pues tal situación derivaría en que **RECAUDO BOGOTÁ** entrara a competir por el recaudo de las **FASES I y II** del **SISTEMA TRANSMILENIO** donde **ANGELCOM** opera como agente dominante. Vale decir que dichas fases concentran el 90% del recaudo del **SITP**²⁰⁷.

Al respecto, es de resaltar que como consecuencia de la presunta obstrucción, **ANGELCOM** mantendría el mayor nivel de recaudos, en términos monetarios, a pesar de la entrada al sistema del nuevo operador. En efecto, las **FASES I y II** representaban un nivel de recaudo del 86%, debido a la superior demanda de usuarios en sus estaciones. De acuerdo con lo anterior, impedir la integración y por ende, el uso de la tarjeta de pago del concesionario **RECAUDO BOGOTÁ** en las **FASES I y II**, devendría en la limitación de la competencia en el mercado afectado, en el cual **ANGELCOM** tiene posición dominante.

²⁰⁶ Información obtenida en la respuesta al requerimiento elevado en el marco de la visita administrativa realizada en las instalaciones de **TRANSMILENIO**, el 25 de febrero de 2015, como consta en el acta de visita administrativa radicada con el No.13-54936-33 Folio 4221 del Cuaderno Público No. 23 del Expediente.

²⁰⁷ Ver numeral 13.1.3.4 del presente acto administrativo.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

En consecuencia, el presunto abuso llevado a cabo por **ANGELCOM** habría tenido la finalidad de garantizar el recaudo percibido por ella, gracias al tráfico de usuarios diario que se presenta en las fases en las que es concesionario del **SISTEMA TRANSMILENIO**, pues al no permitir la realización efectiva del **PROCESO DE INTEGRACIÓN** e interoperabilidad del sistema de recaudo, aseguraba que los usuarios no pudiesen adquirir la tarjeta de **RECAUDO BOGOTÁ** para ingresar a la **FASE I** y **FASE II**, mantenido su participación en el mercado, así como las utilidades derivadas del recaudo.

Un caso claro de dicha situación se evidenció en la Gráfica No. 3 del numeral 11.1.3.4., en la cual se mostró el recaudo de todo el **SITP** por concesionario en el periodo comprendido entre enero y diciembre de 2013, en el que se recaudó algo más de 929 mil millones de pesos en total, de los cuales, tan solo el 12% fue recaudado por **RECAUDO BOGOTÁ**, con 108 mil millones de pesos, aproximadamente. Por otro lado, el 59% fue recaudado por **ANGELCOM** con más de 552 mil millones de pesos y el restante 29% fue recaudado por **UT FASE II** con algo más del 268 mil millones de pesos. De esta forma, sería claro el interés económico que tiene **ANGELCOM** de abusar de su posición de dominio en el mercado.

Así las cosas, el comportamiento de **ANGELCOM** podría tipificarse preliminarmente como una conducta anticompetitiva en la modalidad de abuso de posición dominante, al posiblemente impedir el acceso de **RECAUDO BOGOTÁ** al mercado donde dicha posición es ostentada por **ANGELCOM**, esto es, a las **FASES I** y **II** del **SISTEMA TRANSMILENIO** en Bogotá. Lo anterior, a través de la generación de posibles obstáculos y dilaciones para llevar a cabo cualquier tipo de proceso de integración de sus sistemas de recaudo.

Ahora bien, ante la imposibilidad de lograr a cabalidad los objetivos de la Resolución 125 de 2013 y, más concretamente, de implementar la alternativa que mediante dicho acto administrativo se adoptó, se tuvo que acudir a otra propuesta.

En efecto, según se desprende de la documentación allegada por **RECAUDO BOGOTÁ**, el 10 de abril de 2014, previa convocatoria realizada por **TRANSMILENIO**, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 del Reglamento de Comité de Recaudadores, se realizó una reunión ordinaria de dicho comité²⁰⁸ en la cual se decidió adoptar otra alternativa de integración que implica la sustitución de las plataformas tecnológicas de recaudo de las **FASES I** y **II** por dispositivos de recaudo asociados al **SIRCI**, lo que incluye el reemplazo de los equipos y de infraestructura de dichas fases, manteniéndose la operación en cabeza de sus actuales concesionarios y según sus respectivos contratos, hasta el término de su vigencia²⁰⁹.

Así, no solo no se ha culminado con el proceso de integración hasta el momento, sino que el **PROTOCOLO DE INTEGRACIÓN** fue modificado totalmente, dando lugar a una nueva estrategia adoptada por **TRANSMILENIO** en su calidad de Ente Gestor, de conformidad con lo dispuesto mediante Resolución 468 de 12 de agosto de 2014, denominado

²⁰⁸ Folio 3948 del Cuaderno Público No. 22 del Expediente.

²⁰⁹ Folio 3948 del Cuaderno Público No. 22 del Expediente.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

"PROTOCOLO DE SUSTITUCIÓN Y TRANSICIÓN"²¹⁰. Dicho aspecto, si bien será revisado más adelante, denota la incidencia de las conductas desplegadas por **ANGELCOM** frente a la frustración del proceso de integración tal como se había concebido inicialmente.

Ahora bien, además de las actuaciones adelantadas antes del 10 de abril de 2014, fecha en la que **TRANSMILENIO** determinó cambiar la alternativa de integración, **ANGELCOM** habría continuado adelantado actos dilatorios para la efectiva realización del **PROTOCOLO DE SUSTITUCIÓN Y TRANSICIÓN**, dilatando igualmente dicho proceso. Lo anterior, se desprende de la declaración rendida ante esta Superintendencia, el 25 de febrero de 2015, por **LUIS FERNANDO GARCÍA CERÓN**, en su calidad de Subgerente Jurídico de **TRANSMILENIO** quien manifestó:

" (...), ahora, después del comité de recaudadores también hubo unas mesas de trabajo, porque el mecanismo que se previó inicialmente era lo acordado allí tenía fuerza vinculante porque así lo establece el propio reglamento de los recaudadores, que esas resoluciones son obligatorias para ellos y para el ente gestor que el ente gestor debe avalarlas, por eso se expidió la Resolución 468 para avalar formalmente lo acordado por los recaudadores, pero se previó que eso que se había acordado, pues obviamente se hacían no como un requisito ni una condición para su validez pero sí como algo formal de incorporarlo a los contratos, inicialmente se pensó mediante otro sí en los contratos, ponerlo, redactarlo, ponerlo como una modificación contractual hecha por los recaudadores de mutuo acuerdo en ese comité, por medio de otro sí, eso con posterioridad a la firma del acta de ese comité. Sin embargo, los recaudadores de fase I y II, no estuvieron de acuerdo en la redacción que se dio a esos proyectos de otro sí, empezaron a encontrarle preocupaciones respetables, en torno a posibles riesgos que ellos consideraban, hablaban de una matriz de riesgos, hablaban de que tenían dudas jurídicas frente al tema de la reversión de esos equipos, nosotros, que no manifestaron en el comité de recaudadores, que aceptaron sin salvedades, ninguna en el comité de recaudadores, y después entraron eso, entonces se dilató la firma de esos otro sí, por eso el ente gestor, pues simplemente cumplió con su función, de avalar mediante una resolución lo acordado en el comité de recaudadores con la resolución, incorporar los contratos lo acordaba el comité de recaudadores, entonces no hubo otro sí, que no eran indispensables porque no los exige así el reglamento, pero, pues hubiera sido un mecanismo, una formalidad digamos, más pacífica."²¹¹

Así pues, de la anterior declaración citada se desprende que **ANGELCOM** se habría negado a firmar el otro sí de sus contratos para incluir el nuevo mecanismo de integración, a pesar de haber sido acordado con los otros concesionarios desde el comité celebrado el 10 de abril de 2014. Así, tal negativa no solo obligó, una vez más, a adoptar la alternativa mediante un acto administrativo para evitar más dilaciones (pues desde el comité hasta la fecha de la resolución habían pasado ya cuatro meses) sino que materializa continuidad del posible comportamiento obstructivo de **ANGELCOM** al

²¹⁰ Folios 3960 a 4000 del Cuaderno Público No. 22 del Expediente.

²¹¹ Folio 4219 del Cuaderno Público No. 23 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 81

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

anteponer obstáculos injustificados a la integración, alegando circunstancias que no fueron puestas en consideración durante el comité ni en las reuniones previas y posteriores a este.

En la misma línea, en cuanto respecta al estado actual del proceso de integración, el Ente Gestor informó a esta Delegatura que:

(...)

Actualmente el cronograma cuenta con un retraso de 30 días, que corresponden a tiempos de entrega de información entre concesionarios, esto debido a la complejidad, confidencialidad y volumen de la misma

(...)²¹²

Bajo tal marco, si bien en principio no podría hablarse de una dilación en el nuevo protocolo adoptado, lo cierto es que se tiene conocimiento que frente a las nuevas directrices **ANGELCOM** ya habría desplegado diversas actuaciones para impedir la ejecución del nuevo protocolo, a pesar de haber sido negociado y aprobado por él mismo en el comité de recaudadores el 10 de abril de 2014, presentando argumentos que al parecer no se pusieron a consideración en la reunión.

Al respecto, obra en el expediente constancia de la interposición de recurso de reposición por parte de **ANGELCOM** en contra de la Resolución 468 del 12 de agosto de 2014, que fue confirmada mediante Resolución 758 del 3 de diciembre de 2014²¹³, además de la acción de tutela incoada por dicho recaudador²¹⁴.

Vale anotar que, si bien la Delegatura no reprocha en sí mismo el ejercicio de acciones legales por parte de **ANGELCOM**, llama la atención su insistente oposición a la ejecución del nuevo protocolo, cuando la alternativa fue decidida y aprobada por él mismo en el marco de un comité. Aunado a lo anterior, como se ha venido exponiendo, obran antecedentes de una posible obstrucción frente a la implementación del protocolo inicial que dependía del suministro de la información tecnológica de los recaudadores.

Finalmente, respecto de la acción de tutela presentada, obra evidencia en el expediente de las resultas de primera instancia, donde el Juez Constitucional mediante sentencia del 27 de enero de 2014²¹⁵, dispuso declarar improcedente la acción pues consideró, entre otras cosas, que:

(...)

²¹² Folio 4215 Vto. del Cuaderno Público No. 23 del Expediente.

²¹³ Folio 4217 del Cuaderno Público No. 23 del Expediente.

²¹⁴ Folios 4136 a 4192 del Cuaderno Público No. 23 del Expediente. Acción de tutela radicada con el No. No. 11001111020002015 00003 00 Incoada por ANGELCOM, en contra de TRANSMILENIO, que cursó en primera instancia en el Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá – Sala Jurisdiccional Disciplinaria.

²¹⁵ Folios 4181 a 4192 del Cuaderno Público No. 23 del Expediente.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Así las cosas, esta instancia no puede hacer un análisis del acto administrativo contra el que se procede, dado que, prima facie, no se observa manifiestamente contrario a derecho, habida consideración que se trata de un acto administrativo emitido en aplicación a la normatividad vigente para dicho caso, atendiendo lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y 1474 de 2011 y demás decretos reglamentarios, así como el manual de contratación de la entidad, siendo dicha autoridad la competente para adoptar las decisiones atacadas, de suerte que no resulta válida la remoción por vía de tutela (...).

Corolario de lo anterior, al no evidenciarse presupuesto alguno que desvirtúe la presunción de legalidad del mencionado acto administrativo, así como la inexistencia de un perjuicio de carácter irremediable que justifique el desplazamiento de las competencias otorgadas a la jurisdicción contenciosa, lo que impone en este caso es declarar la improcedencia de la acción, como en efecto se hace, como quiera que corresponde a esa instancia verificar los vicios de legalidad a que alude el actor como fundamento para incoar la solicitud de amparo propuesta.

(...)²¹⁶.

De esta forma, según el Juez de tutela, las inconformidades de **ANGELCOM**, frente a las disposiciones adoptadas por **TRANSMILENIO**, resultan infundadas, aspecto que podría dar cuenta de la presunta existencia de un nuevo intento de obstaculización del proceso de integración por parte de dicho recaudador que, por obvias razones, afianzaría las consideraciones de la Delegatura en el presente caso.

En consecuencia, para la Delegatura son suficientes los elementos probatorios obrantes en el expediente para abrir una investigación formal y formular pliego de cargos en contra de **ANGELCOM**, quien en ejercicio de su posición dominante, habría presuntamente desplegado una conducta abusiva al impedir y obstruir el acceso efectivo de **RECAUDO BOGOTÁ** a las **FASES I y II del SISTEMA DE TRANSMILENIO**, mediante la implementación de una estrategia dilatoria en la entrega de información requerida para el **PROCESO DE INTEGRACIÓN**, así como para la puesta en marcha del **PROTOCOLO DE SUSTITUCIÓN Y TRANSICIÓN**, estrategia dilatoria que se habría llevado a cabo de manera continuada por más de 36 meses.

Es de resaltar que la frustración del proceso de integración y por lo tanto, la presunta conducta obstructiva, habría tenido una afectación directa a los usuarios del sistema, pues al no poder usar la totalidad de las tarjetas en todas las fases, se vería mermado su derecho de elección –ante la imposibilidad de escoger la tarjeta “*Tullave*” para todos los trayectos– y en ese sentido, verse obligado a adquirir las tarjetas de **FASE I y II** para acceder con un solo dispositivo a todo el sistema, haciendo que el servicio sea engorroso e ineficiente.

Por último, en relación con la doctrina europea citada, con base en el caso *Microsoft v. Commision*, se advierte que preliminarmente se cumplirían las circunstancias en las que

²¹⁶ Folios 4190 y 4191 del Cuaderno Público No. 23 del Expediente.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

una empresa con posición de dominio está obligado a licenciar información para la interoperabilidad aún cuando está protegida por derechos de propiedad intelectual (sumado a la obligación legal que ya recae sobre el competidor como concesionario del **SISTEMA TRANSMILENIO**), pues i) es indispensable para la el servicio de recaudo; ii) tiende a eliminar la competencia de **RECAUDO BOGOTÁ** en el mercado relevante; iii) y no existe justificación objetiva alguna para la negativa.

16.1 Conclusiones sobre la presunta existencia de un abuso de posición dominante en el caso específico

Encuentra la Delegatura que preliminarmente **ANGELCOM**, en su calidad de agente económico que ostenta posición dominante en el mercado de **servicio de recaudo por concepto del transporte público de pasajeros del SISTEMA TRANSMILENIO para las FASES I y II en los puntos de compra y recarga de la tarjeta MIFARE ubicados en el Distrito Capital**, estaría incurriendo en la conducta consagrada en el numeral 6 del artículo 1 del Decreto 2153 de 1992, en atención a que:

- **ANGELCOM** goza de posición de dominio en el mercado de **servicio de recaudo por concepto del transporte público de pasajeros del SISTEMA TRANSMILENIO para las FASES I y II en los puntos de compra y recarga de la tarjeta MIFARE ubicados en el Distrito Capital**.
- A la fecha no se ha podido culminar el **PROCESO DE INTEGRACIÓN** de los sistemas de recaudo entre los operadores de las tres fases del **SISTEMA TRANSMILENIO**.
- El retraso en el cumplimiento del proceso de integración no tiene para el momento causa probada distinta al presunto comportamiento dilatorio de los concesionarios de las **FASES I y II**.
- Se probó preliminarmente que **ANGELCOM** siempre se negó a entregar de manera completa la información tecnológica que **RECAUDO BOGOTÁ** necesitaba para implementar la integración, aun mediando una orden judicial de naturaleza cautelar.
- Ante la imposibilidad de integración, en consecuencia del presunto comportamiento de los competidores, se cambió el protocolo, con anuencia de los tres recaudadores. Sin embargo, **ANGELCOM** ha adelantado una serie de actuaciones para obstruir la ejecución de esta nueva alternativa denominada **PROTOCOLO DE SUSTITUCIÓN Y TRANSICIÓN**.
- El material probatorio con el que cuenta la Delegatura actualmente acredita preliminarmente todos los elementos de la conducta: i) la existencia de la posición de dominio; ii) el elemento consciente, que se prueba entre otras con la respuesta de **ANGELCOM** frente a la medida cautelar al anunciar que las licencias de software no eran de su titularidad, cuando tal información se le había requerido meses atrás; iii) el elemento fáctico al no haber entregado nunca la información tecnológica completa, iv) el interés explotativo de

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

ANGELCOM para mantener un nivel mayor de recaudo y v) el efecto, que se materializa en la actual frustración del proceso de integración, que en últimas no se ha podido lograr, a pesar de los esfuerzos de **TRANSMILENIO** y **RECAUDO BOGOTÁ**.

DÉCIMO SÉPTIMO: Que sumado a lo anterior, como ya se vio, considera la Delegatura que los hechos señalados en la presente investigación, estarían de igual forma vinculados con la presunta violación al artículo 1 de la Ley 155 de 1959, la cual consagra la prohibición general de conductas anticompetitivas.

En tal sentido, en los numerales subsiguientes la Delegatura procederá a realizar las respectivas consideraciones que permiten concluir preliminarmente que **ANGELCOM**, **SAR** y **KEB**, al parecer habrían incurrido en una conducta anticompetitiva de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959. Respecto de **TRANSMILENIO**, la Delegatura no encuentra mérito para iniciar investigación formal, según se expondrá.

17.1. LA PROHIBICIÓN GENERAL

El artículo 1 de la Ley 155 de 1959, modificado por el artículo 1 del Decreto 3307 de 1963 establece que:

"Artículo 1. Quedan prohibidos los acuerdos o convenios que directa o indirectamente tengan por objeto limitar la producción, abastecimiento, distribución o consumo de materias primas, productos, mercancías o servicios nacionales o extranjeros y en general, toda clase de prácticas y procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia y a mantener o determinar precios inequitativos"

(...)"

La Ley 155 de 1959, por medio de la cual se dictaron algunas disposiciones sobre prácticas comerciales restrictivas, en el artículo 1 establece lo siguiente:

"Quedan prohibidos los acuerdos o convenios que directa o indirectamente tengan por objeto limitar la producción, abastecimiento, distribución o consumo de materias primas, productos, mercancías o servicios nacionales o extranjeros, y en general, toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia y a mantener o determinar precios inequitativos. (...)"²¹⁷ (se subraya).

La citada norma reprocha tres tipos de actos. El primero, prohíbe los acuerdos o convenios que directa o indirectamente tengan por objeto limitar la producción, abastecimiento, distribución o consumo de materias primas, productos, mercancías o servicios nacionales o extranjeros. El segundo, y en consonancia con la prohibición anterior, prohíbe *en general*, toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas

²¹⁷ Modificado por el artículo 1 del Decreto 3307 de 1963.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

tendientes a limitar la libre competencia y²¹⁸ por último, el mantener o determinar precios inequitativos.

Ahora bien, el vocablo "tendientes" indica que la norma no castiga exclusivamente el efecto, sino que el desarrollo de la práctica tenga como fin limitar la libre competencia. Sin establecer el efecto, el estándar para verificar el incumplimiento de la prohibición conlleva determinar la intención del presunto infractor de lograr dicho fin o la idoneidad de la práctica o procedimiento y sistema para lograrlo.

17.2. CONSIDERACIONES SOBRE LA PRESUNTA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 155 DE 1959 POR PARTE DE ANGELCOM

El contenido del artículo 1 de la Ley 155 de 1959 ha sido interpretado por la Superintendencia de Industria y Comercio como una prohibición general en materia de prácticas restrictivas de la competencia, en el sentido que prohíbe cualquier práctica que conlleve a restringir la competencia en un mercado²¹⁹. De esta manera, el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 no tiene un carácter residual, ni excluye las conductas del Decreto 2153 de 1992, sino por el contrario, las incorpora.

En este orden de ideas, la prohibición general del artículo 1 de la Ley 155 de 1959 comprende tanto las conductas o prácticas establecidas en el Decreto 2153 de 1992 (que el Decreto asume como tendientes a limitar la libre competencia), como aquellas conductas que no obstante no están descritas en el Decreto 2153 de 1992, *tienden a limitar la libre competencia*. Así, cuando se establece que una conducta tiende a limitar la libre competencia, por lo menos se estaría violando la prohibición general, lo que no impide que la conducta también se encuadre dentro de los actos, abusos o acuerdos prohibidos por el Decreto 2153 de 1992.

En resumen, cuando una conducta se encuadra dentro de las prácticas restrictivas de la competencia previstas en los artículos 47, 48 y 50 del Decreto 2153 de 1992, también se encuadraría en lo dispuesto por la prohibición general, teniendo en cuenta que esta abarca todas los procedimientos, prácticas o sistemas que limiten la competencia sin excluir los expresamente descritos por la ley.

Lo anterior no implica que una violación a la prohibición general también implique de inmediato la violación de una de las prácticas consideradas como anticompetitivas por el Decreto 2153 de 1992, ya que una práctica puede tender a limitar la libre competencia pero no haber sido incluida en la lista de conductas anticompetitivas del Decreto 2153 de 1992²²⁰.

²¹⁸ En el mes de noviembre de 2004, esta Superintendencia elevó una consulta a la Real Academia de la Lengua Española, dentro del trámite radicado con el No. 04-47600, en la cual se respondió: "*Según lo entendemos, quedan prohibidas las prácticas, etc., que tiendan a limitar la libre competencia y las medidas que tiendan a mantener o determinar precios inequitativos*".

²¹⁹ Ver Resoluciones Nos. 6839 de 2010 y 65477 de 2010 de la Superintendencia de Industria y Comercio.

²²⁰ Resolución 16462 del 14 de abril de 2015, **ARROZ**, del proceso radicado con el No. 11-137432.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Así las cosas, habiendo argumentado suficientemente la presunta conducta anticompetitiva prohibida en el numeral 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992, en virtud de la cual se habría obstruido la participación de **RECAUDO BOGOTÁ** en el mercado de servicio de recaudo por concepto del transporte público de pasajeros del SISTEMA TRANSMILENIO para las FASES I y II en los puntos de compra y recarga de la tarjeta MIFARE ubicados en el Distrito Capital, se advierte que dicha conducta también resultaría ilegal en los términos de la prohibición general del artículo 1 de la Ley 155 de 1959, sin que de ello pueda derivarse que se trataría de la comisión de dos infracciones, sino que con una misma conducta se violarían dos disposiciones, que en caso de probarse en el transcurso de la investigación, sería objeto de una sola sanción.

17.3 CONSIDERACIONES SOBRE LA PRESUNTA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 155 DE 1959 POR PARTE DE SAR

En este punto, la Delegatura realizará algunas consideraciones respecto de una presunta violación de las disposiciones contenidas en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 por parte de **SAR**, al presumiblemente haber incurrido en una práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia en el mercado relevante definido anteriormente.

Así las cosas, se procederá a estudiar una posible conducta dilatoria por parte de **SAR**, tendiente a impedir que **RECAUDO BOGOTÁ** adelantara efectivamente el proceso de integración de los sistemas de recaudo y con ello, posiblemente impedir que un nuevo agente en el mercado ejerza una presión competitiva a **ANGELCOM**, agente económico que participa del mercado del servicio de recaudo por concepto del transporte público de pasajeros del SISTEMA TRANSMILENIO para las FASES I Y II en los puntos de compra y recarga de la tarjeta MIFARE ubicados en el Distrito Capital, concesionario con el cual **SAR** tiene una relación contractual y comercial cercana, haciendo parte, presuntamente, del mismo grupo empresarial, según se ha expuesto en esta resolución.

Para comenzar, se debe recordar que **ANGELCOM** manifestó a **RECAUDO BOGOTÁ**, después de un periodo prolongado y de la ocurrencia de sucesos relevantes —entre ellos, el relativo al trámite del proceso de Competencia Desleal radicado con el No. 13-54933 en el que **RECAUDO BOGOTÁ**, elevó solicitud de decreto de medida cautelar— que el titular de las licencias que requería, debían ser suministradas por la empresa **SAR**.

Bajo tales circunstancias, **RECAUDO BOGOTÁ** envió una comunicación a **SAR** el 21 de mayo de 2013 solicitando, entre otros aspectos, el precio de la solicitada licencia²²¹. En respuesta a dicha comunicación, el 30 de mayo de 2013, **SAR** manifestó lo siguiente:

"Teniendo en cuenta que las licencias de software solicitadas por su Empresa, obedecen a un desarrollo específico de SAR (...) y no a unas licencias genéricas, consideramos pertinente que para efectos de suministrar valores respecto de estas, es necesario que su Empresa conozca nuestra solución de seguridad de la información, utilizando el módulo SAM, de suerte que la solución

²²¹ Folios 3301 y 3302 del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 87

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

que les licenciemos sea eficaz y por ende cumpla con el propósito que esta requiera

(...)

(...) *en vista de que Recaudo Bogotá S.A.S. tiene una plataforma ya instalada utilizando sus tarjeta "tu llave" y nuestros clientes tienen las licencias de autenticación de las Fases I y II del Sistema Transmilenio, utilizado Mifare Classic, consideramos necesario que usted nos indique si desean instalar las licencias descritas en Fase III y Buses Zonales y el número requerido (...)²²² (se subraya).*

Ante esto, **RECAUDO BOGOTÁ** mediante comunicación del 26 de junio de 2013, remite la información solicitada en aras de obtener la cotización de las licencias y los módulos **SAM**. Respecto de este último aspecto, al parecer, dichos módulos se requerían para habilitar el uso de las tarjetas de **FASE I y II** en todos los dispositivos del **SIRCI**²²³, mientras que, las licencias de software al parecer permitían la lectura y escritura de la **TISC "Tullave"** en los equipos que hacen parte de los sistemas de recaudo de las **FASES I Y II de TRANSMILENIO**²²⁴.

En efecto, obra en el expediente una comunicación remitida por **SAR** a **RECAUDO BOGOTÁ** el 8 de julio de 2013, donde le solicita nuevamente un sin número de información respecto del mecanismo de integración entre los dos sistemas de recaudo²²⁵, a tal nivel de detalle que se contemplan preguntas respecto del mecanismo a utilizar por el quejoso para adelantar el mantenimiento en las estaciones de **FASE I, II, III** y buses zonales bajo el nuevo sistema integral de recaudo. Sobre el particular, manifestó lo siguiente:

"con base en la información anteriormente indicada, SAR (...) podrá comprender el proyecto y las necesidades propias del mismo por lo que los invitamos a realizar una reunión (...)"²²⁶.

Frente a lo anterior, se tiene que las solicitudes de **SAR**, al parecer no guardan coherencia con lo indicado por **ANGELCOM**, quien propiamente solicitó que para el acceso de los módulos **SAM** de producción se debían comprar las licencias de software que habían sido producidos por **SAR**²²⁷, de lo cual se entiende que las mismas son

²²² Folio 3305 del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

²²³ Folio 3311 del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

²²⁴ Folio 3811 del Cuaderno Público No. 22 del Expediente.

²²⁵ Folio 3314 del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

²²⁶ Folio 3315 del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

²²⁷ Al respecto, SAR manifestó lo siguiente: "la empresa que represento es titular de los derechos patrimoniales sobre los programas de computador aludidos, los cuales contienen los desarrollos tecnológicos solicitados por nuestros clientes **ANGELCOM** y **UNIÓN TEMPORAL FASE II**, concesionarios de las Fases I y II respectivamente del Sistema Transmilenio". Folio 3304 del Cuaderno Público No. 19.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 88

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

necesarias para realizar el proceso de integración y por ende, al parecer no habría cabida a revisiones o análisis previos para la determinación del precio de las licencias, ni preliminarmente, requerimientos de información respecto del diseño conceptual de la propuesta de integración presentada por **RECAUDO BOGOTÁ** a **TRANSMILENIO** el 29 de abril de 2013²²⁸.

Lo anterior, sobre todo si se toma en consideración que **SAR** en su calidad de proveedor de tecnología de **ANGELCOM**, podría tener meritorio conocimiento sobre la misma, o podía haber sido facilitada por **ANGELCOM** de tiempo atrás, situación que toma mayor relevancia en la medida en que, al parecer, **SAR** es una empresa controlada o perteneciente al mismo grupo empresarial que **ANGELCOM**.

Así pues, tal como lo indicó el equipo técnico de **RECAUDO BOGOTÁ** a **SAR** en la reunión que se llevó a cabo entre las partes el 12 de julio de 2013:

*"lo único que solicitaba Recaudo Bogotá eran las licencias del software de autenticación de los módulos SAM a nivel de CC y UCD y sus costos, inicialmente para las estaciones de la Fase III del Sistema Transmilenio"*²²⁹.

Ahora bien, vale resaltar que después de transcurridos aproximadamente cuatro meses desde la primera comunicación enviada por **RECAUDO BOGOTÁ** a **ANGELCOM** solicitando el precio de las mencionadas licencias, **SAR** remitió comunicación al quejoso el 18 de julio de 2013 en la que manifestó lo siguiente:

"SAR S.A.S., conciente (sic) del compromiso que se ha adquirido, como proveedores, frente a un servicio público, está dispuesto a conceder a Transmilenio S.A. (como Ente Gestor responsable del SITP de Bogotá) a través de Angelcom S.A., la respectiva licencia de uso de los programas solicitados por Recaudo Bogotá S.A.S., por un lapso de 6 meses, sin costo alguno, para que Transmilenio S.A. decida bajo su responsabilidad lo pertinente para que Recaudo Bogotá S.A.S. realice uso de estas licencias. Como es natural SAR (...) no asume ninguna responsabilidad frente al uso de estas licencias en atención a lo dicho.

*Quedamos atentos a definir una nueva reunión con el ánimo de poder analizar el diseño conceptual y luego la ingeniería de detalle (...)"*²³⁰ (se resalta y subraya).

²²⁸ "El objetivo planteado por SAR en nuestra comunicación del 5 de julio (...) y ratificada en la reunión del pasado 12 de julio, simplemente consistió en que ustedes nos explicaran principalmente el diseño conceptual de la propuesta entregada por Recaudo Bogotá S.A.S. a Transmilenio S.A. el 29 de abril del año en curso (...)" Folio 3317 del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

²²⁹ Folio 3317 del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

²³⁰ Folio 3318 del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 89

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Seguidamente, el 24 de julio de 2013 **SAR** le remite una comunicación a la quejosa en la que señaló lo siguiente:

"(...) teniendo en cuenta que es imposible para nuestra compañía resolver los interrogantes técnicos sobre la materia para entender el nuevo sistema integral de recaudo que integra dos tecnologías, y de esta manera proceder a realizar una propuesta profesional y técnica encaminada a garantizar la funcionalidad del software hemos considerado pertinente conceder a Recaudo Bogotá S.A.S. las respectivas licencias de uso de los programas solicitados (...)"²³¹.

En tales términos, si bien aparentemente podría pensarse que **SAR** quiso mostrar un actuar diligente al suministrar a **TRANSMILENIO** de forma gratuita y durante un periodo de seis meses aquellas licencias de uso requeridas por **RECAUDO BOGOTÁ**, lo cierto es que para entonces no se había suministrado concretamente una cotización a **RECAUDO BOGOTÁ** respecto del precio de dichas licencias. En adición, tal propuesta se presentó después de una serie de respuestas evasivas por parte de **SAR**, quien solicitaba una serie de requisitos a **RECAUDO DE BOGOTÁ**²³², que a la final no parecían ser necesarios, pues de serlos no se podría ofrecer gratuitamente el uso de las licencias por un periodo específico.

Por lo demás, se recuerda que **ANGELCOM** fue quien consideró indispensable que el quejoso comprara dichas licencias para tener acceso a los módulos **SAM** de producción, mientras que **SAR** (su proveedor de tecnología y preliminarmente empresa perteneciente al mismo Grupo de Interés Económico) aparentemente dilataba su entrega.

En consecuencia, el 29 de julio de 2013 **RECAUDO BOGOTÁ** dejó constancia ante **TRANSMILENIO** de la imposibilidad que tuvo para que **ANGELCOM** y **SAR** entregaran la cotización de las licencias solicitadas²³³.

En tal sentido, obra evidencia respecto del hecho de que **TRANSMILENIO**, según se expuso antes en esta resolución, solicitó desde el 9 de julio de 2013, la entrega de 564 **SAM** de producción. Sobre el particular, **TRANSMILENIO** manifestó lo siguiente en la comunicación remitida a **RECAUDO BOGOTÁ** el 23 de agosto de 2013:

"A pesar de las intensas gestiones para obtener una respuesta positiva de los operadores de recaudo de Fase II o de SAR, o del mismo fabricante en Austria, United Access, e incluso ante Fase I: ha sido imposible recibir los mencionados SAMs"²³⁴.

En los meses subsiguientes, **RECAUDO BOGOTÁ** solicitó nuevamente la cotización de los módulos **SAM** y las licencias de *software* requeridas²³⁵. Así pues, el 17 de septiembre

²³¹ Folio 3322 del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

²³² Folios 3314 y 3315, 3317 y 3318, 3322 a 3326 del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

²³³ Folio 3493 del Cuaderno Público No. 20 del Expediente.

²³⁴ Folio 3496 del Cuaderno Público No. 20 del Expediente.

²³⁵ Folio 3334 del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

de 2013, **SAR** finalmente aporta la propuesta técnica enviada por **UNITED ACCESS** con la cotización de los módulos **SAM**. Al respecto, **RECAUDO BOGOTÁ** se pronunció en los siguientes términos:

"(...) el 17 de septiembre de 2013, seis meses después de la primera carta donde se solicitó el precio del software de autenticación y desarrollos de plataforma para ser leída la tarjeta Tu Llave, y dos meses después de que Transmilenio pidiera los SAMs, por fin SAR entrega a Recaudo Bogotá el precio de parte de los SAMs. Nótese que informa el valor de los SAMs sin que sea necesaria la entrega de la ingeniería de detalle de Recaudo Bogotá, la que tanto pedía, es decir, no necesitaba la ingeniería de detalle para dar el precio de los SAMs, demostrándose con los hechos que solo eso era una excusa para no dar el precio de ese rubro (...)"²³⁶

De acuerdo con lo señalado anteriormente, esta Delegatura encuentra que en lo que respecta al suministro de los módulos **SAM**, al parecer **SAR** estaría dilatando la entrega de dicha cotización a **RECAUDO BOGOTÁ**, pues tal como obra en el expediente, estos habían sido solicitados desde el 26 de junio de 2013. Así pues, la conducta de **SAR** al parecer estaría limitando el acceso de **RECAUDO BOGOTÁ**, a cierta información indispensable para llevarse a cabo cualquier tipo de proceso de integración de los sistemas de recaudo. Más aun, **TRANSMILENIO** debió comunicarse directamente con la casa matriz **UNITED ACCESS** para obtener una propuesta técnica respecto de dichos bienes solicitados²³⁷.

Ahora bien, en lo que respecta a las licencias de uso de *software* de seguridad y autenticación, en la comunicación del 17 de septiembre de 2013, **SAR** reiteró que la entrega del precio de las licencias se realizará una vez conociera el diseño conceptual y de la ingeniería de detalle de la solución tecnológica a implementar por **RECAUDO BOGOTÁ**. No obstante, se ofrece nuevamente las licencias de forma gratuita hasta el 21 de diciembre de 2015 en las mismas condiciones indicadas en comunicación del 22 de julio de 2013²³⁸, es decir, sin prestar ningún respaldo para su funcionamiento.

Posterior a esto, obra en el expediente un número importante de comunicaciones cruzadas entre el quejoso y **SAR** en el marco de una posible solución tecnológica suministrada por **SAR** al concesionario del **SIRCI** que permita la lectura y escritura de la

²³⁶ Folio 3411 del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

²³⁷ Folio 3336 del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

²³⁸ *"Reiteramos que como lo hemos venido informando a ustedes, al no conocer el diseño conceptual ni la ingeniería de detalle de su solución tecnológica, no es posible para SAR desde un punto de vista técnico ni ético, cobrar una suma de dinero por unas licencias de uso de software que seguramente no van a responder a sus expectativas.*

Con el único objetivo de no dificultar la implementación del proceso de integración que ustedes están adelantando con los concesionario de recaudo de las Fases I y II del Sistema TransMilenio, se ha decidido conceder a Recaudo Bogotá las licencias de uso del software de autenticación (...) de manera gratuita, hasta el 21 de diciembre de 2015 en las mismas condiciones indicadas en la carta GG-DC-0101A-13 de fecha 22 de julio de los corrientes". Folio 3336 del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 91

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

TISC "Tullave" en los equipos que hacen parte de los sistemas de recaudo de las **FASES I y II del SISTEMA TRANSMILENIO**²³⁹. En esos términos, al parecer la posible adquisición, o cuan siquiera, cotización de las licencias de uso de *software* que inicialmente fueron solicitadas por **ANGELCOM**, redundaron en la estructuración de una compleja solución tecnológica provista por **SAR** a **RECAUDO BOGOTÁ**²⁴⁰.

Así pues, nota la Delegatura que desde el 21 de mayo de 2013 y por lo menos hasta el 14 de enero de 2014, fecha de la última comunicación que obra en el expediente sobre el particular, **RECAUDO BOGOTÁ** no había recibido cotización de las licencias que enfáticamente **ANGELCOM** le indicó a **TRANSMILENIO** se requerían, y bien por el contrario, el quejoso inició un proceso de cotización con **SAR** para adelantar el diseño de una solución tecnológica mucho más estructurada que permitiera la lectura de las tarjetas de **RECAUDO BOGOTÁ** en los equipos del sistema de recaudo de **TRANSMILENIO** en las **FASES I y II**.

En efecto, para el 14 de enero de 2014, fecha de la última comunicación que obra en el expediente²⁴¹, tampoco se había celebrado ningún tipo de contrato entre las partes para realizar tal ingeniería de detalle, pues al parecer **RECAUDO BOGOTÁ** no se encontraba conforme con algunos aspectos contenidos en la oferta remitida por **SAR**, entre ellos, el valor a pagar por dicho trabajo²⁴². Ante tal situación, **RECAUDO BOGOTÁ** habría estado adelantando acuerdos de confidencialidad con **SAR** para que este último otorgara la información que requerían los demás proveedores para realizar una cotización sobre los desarrollos tecnológicos necesitados por **RECAUDO BOGOTÁ** para adelantar la integración.

Nótese que **SAR**, en su calidad de titular del software utilizado por plataforma tecnológica²⁴³ de recaudo de las **FASES I y II del SISTEMA TRANSMILENIO**, es el agente más idóneo para suministrar información que permita a otros proveedores del mercado, conocer a ciencia cierta cuáles son las necesidades del quejoso.

Finalmente, es del caso referir que se afianza aun más la posible conducta reprochable de **SAR**, si se tiene en cuenta que su comportamiento continuó inclusive en instancia Jurisdiccional. Lo anterior, partiendo del hecho que obra evidencia que en curso del proceso de Competencia Desleal radicado con el No. 13-54933, que fuera aludido anteriormente, se reformó la demanda inicial en el sentido de incluir como demandado a **SAR**²⁴⁴.

²³⁹ Folios 3811 a 3870 del Cuaderno Público No. 22 del Expediente.

²⁴⁰ Folios 3811 a 3816 del Cuaderno Público No. 22 del Expediente.

²⁴¹ Folios 3869 y 3870 del Cuaderno Público No. 22 del Expediente.

²⁴² Folios 3827 y 3828 del Cuaderno Público No. 22 del Expediente.

²⁴³ Folio 3303 del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

²⁴⁴ Folio 3689 del Cuaderno Público No. 21 del Expediente

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

En este sentido, se tiene que mediante Auto No. 34007 del 25 de octubre de 2013²⁴⁵ proferido por la Delegatura de Asuntos Jurisdiccionales de la SIC se le ordenó a SAR a título de medida cautelar, "INFORMAR a RECAUDO BOGOTÁ S.A.S. el valor de las licencias y desarrollos tecnológicos necesarios para la integración del SIRCI", concediendo el término de quince (15) días calendario, previa constitución de la garantía correspondiente por parte de RECAUDO BOGOTÁ. Sin embargo, para enero de 2014, como ya se dijo, fecha de la última comunicación cruzada entre SAR y RECAUDO BOGOTÁ²⁴⁶, es claro aún no se habían suministrado las licencias de software solicitadas

Así pues, conviene mencionar que SAR impugnó la providencia cautelar, esto es, el Auto No. 34007 del 25 de octubre de 2013 vía recurso de apelación el cual fue resuelto el 19 de junio del 2014 por la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá, denegando las pretensiones del recurso y, en consecuencia, confirmando el Auto recurrido, de tal suerte que habiendo quedado en firme la providencia impugnada correspondía a SAR informarle a RECAUDO BOGOTÁ el valor de las mencionadas licencias²⁴⁷. A pesar de esto, obra en el expediente constancia de la orden judicial, que permite inferir su renuencia frente al proceso de integración de los medios de recaudo incluso en esa instancia.

En efecto, mediante Auto No. 38254 del 26 de agosto de 2014²⁴⁸, proferido en el trámite jurisdiccional aludido, se encontró demostrado que SAR aún no había dado cumplimiento a la medida cautelar ordenada, en tanto que durante el interrogatorio de parte así lo afirmó.

Al respecto el auto en comento definió:

"(...)

Al respecto, basta con señalar que con fuerza de confesión el representante legal de SAR, señor Jorge Ignacio López Cardozo, durante su interrogatorio de parte practicado el 17 de junio de 2014 (...) a la pregunta que le hizo el apoderado de la parte actora relacionada con si al día de hoy ya cumplieron con la medida cautelar entregando el precio de los desarrollos necesarios para la integración del SIRCI (...) contestó: "no porque no tenemos la información completa". Razón ésta que se considera suficiente para tener por incumplida la orden cautelar decretada por esta autoridad jurisdiccional.

(...)"²⁴⁹

²⁴⁵ Folios 3689 a 3692 del Cuaderno Público No. 21 del Expediente

²⁴⁶ Folios 3869 a 3870 del Cuaderno Público No. 22 del Expediente

²⁴⁷ Folios 3872 a 3883 del Cuaderno Público No. 22 del Expediente.

²⁴⁸ Folios 4253 a 4256 del Cuaderno Público No. 24 del Expediente.

²⁴⁹ Folio 4255 del Cuaderno Público No. 24 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 93

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

En esa misma providencia, además de declarar probado el incumplimiento por parte de **SAR**, de la orden cautelar impartida mediante Auto No. 34007 de 2013 y de ordenarle nuevamente su inmediato cumplimiento, se dispuso:

*"De manera previa a determinar si tal incumplimiento amerita la imposición de las sanciones contempladas en el numeral 1° del artículo 39 del C.P.C., se **REQUIERE** a **SAR** para que en el término de cinco (5) días, contados a partir de la notificación de la presente decisión, proceda a rendir los descargos o informes en donde explique las razones por las cuales desobedeció dicha orden".*

Pese a lo anterior, posteriormente, mediante Auto No. 968 del 14 de enero de 2015²⁵⁰ la Delegatura de asuntos Jurisdiccionales, determinó que las razones manifestadas por **SAR** respecto del incumplimiento de las medidas cautelares decretadas, no resultaron suficientes, por lo que tal hecho configuraba un desacato injustificado de una orden judicial; declarando entonces que **SAR** incumplió la medida cautelar.

Bajo tal marco, aunque en referencia a un procedimiento netamente jurisdiccional, se pretenda la protección de intereses particulares, dicho episodio deviene en el presente caso relevante para la investigación administrativa que se inicia con la presente resolución. Lo anterior, debido a que muestra la posible conducta continuada referente a dilaciones y renuencia frente al proceso de entrega de información necesaria para la interoperabilidad de las tarjetas utilizadas por los recaudadores, **RECAUDO BOGOTÁ** y **ANGELCOM** y **UT FASE II**. Esto claramente incumbe directamente a **SAR**, quien incluso bajo el apremio del proceso cautelar, se vio inmerso en incumplimiento declarado de las órdenes que le fueron impartidas para suministrar información vital para la culminación del proceso de integración.

Por todo lo anteriormente dicho, preliminarmente encuentra la Delegatura que el comportamiento de **SAR** podría constituir una práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia en el mercado relevante definido en este caso, pues tal como se indicó a lo largo del presente numeral, esta empresa recibió desde el mes de mayo de 2013 una solicitud de cotización que preliminarmente no fue respondida en los términos solicitados, ni siquiera a instancia jurisdiccional y bien por el contrario, posiblemente, dicho proceso se habría dilatado, a tal punto, que transcurridos cuando menos más de ocho meses de la solicitud inicial, tal solicitud no había sido resuelta, declarándose incurso en desacato a orden judicial.

Por lo demás, se recuerda que los módulos SAM de producción, así como las licencias y los posibles desarrollos que permitan la lectura y escritura de la tarjeta "Tullave" en los sistemas de recaudo de las **FASES I** y **II** de **TRANSMILENIO**, son aspectos fundamentales para adelantar la integración de los sistemas de recaudo del **SITP**.

En conclusión, tal situación podría considerarse preliminarmente como una conducta tendiente a dilatar el acceso del concesionario del **SIRCI** al mercado definido como el **servicio de recaudo por concepto del transporte público de pasajeros del SISTEMA TRANSMILENIO para las FASES I y II en los puntos de compra y recarga de la**

²⁵⁰ Folios 4257 a 4262 del Cuaderno Público No. 24 del Expediente.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

tarjeta MIFARE ubicados en el Distrito Capital, limitando la libre competencia en dicho mercado, y por ende, podría considerarse como una conducta violatoria del artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

17.4. CONSIDERACIONES DE LA PRESUNTA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 155 DE 1959 POR PARTE DE KEB

En este aparte, la Delegatura analizará la posible infracción del artículo 1 de la Ley 155 de 1959 por parte de **KEB** a la luz de los hechos referidos en el escrito de queja y aquellos advertidos por la Delegatura en el curso de la etapa de averiguación preliminar, a fin de determinar si a dicha empresa podría asistirle responsabilidad por cuenta de alguna práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia en el mercado relevante ya definido.

En tales términos, debemos iniciar reiterando que tanto a **ANGELCOM** como a **KEB** se les adjudicó el 4 de junio de 2003 el contrato No. 183/2003 cuyo objeto es el recaudo del servicio de transporte público del **SISTEMA TRANSMILENIO**²⁵¹. Así pues, tal como se desprende del contrato respectivo, por conducto de su apoderado en Colombia, **RICARDO ÁNGEL OSPINA**, **KEB** se obligó solidariamente al cumplimiento de las prestaciones y obligaciones derivadas del mencionado contrato²⁵², tal como se prevé desde su primer acápite:

(...)

Suscriben **solidariamente** el presente contrato, de acuerdo con lo contenido en la Proforma No 7 de la propuesta, los representantes legales de las siguientes empresas, el señor **RICARDO ANGEL OSPINA** en su calidad de representante legal de **ANGELCOM S.A.** y apoderado en Colombia de la sociedad **KEB TECHNOLOGY CO LTD**, quienes demuestran su calidad de tales y sus respectivas facultades con sendos certificados de existencia y representación legal, con las actas de los órganos sociales competentes, el poder de representación legal, con las actas de los órganos sociales competentes, el poder de representación de cada sociedad mediante las cuales se impartió la respectiva autorización, cuando a ello hubo lugar, documentos que harán parte integrante de este instrumento.

(...)²⁵³ (Se resalta y subraya)

Aunado a lo anterior, se reitera además que **KEB** se desempeña como proveedor de tecnología de **ANGELCOM** y, por tanto y como ya fuera advertido, es claro que para los efectos que ocupan el presente caso, la principal actividad económica que este desarrolla, está orientada a la prestación o provisión de *software* y *hardware*, los cuales pueden ser utilizados como infraestructura tecnológica y técnica para la implementación y ejecución del recaudo por concepto del servicio de transporte público de pasajeros.

²⁵¹ Folio 156 del Cuaderno Público No. 2 del Expediente.

²⁵² Folio 274 del Cuaderno Público No. 2 del Expediente.

²⁵³ Folio 156 del Cuaderno Público No. 2 del Expediente.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Así las cosas, establecida la solidaridad que asiste a **KEB** al interior del Contrato de Concesión de la **FASE II** del **SISTEMA TRANSMILENIO**, conviene recordar que, como consecuencia de ello, **KEB** tiene la obligación de entregar la totalidad de la información requerida por **TRANSMILENIO** para la adecuada integración del servicio de recaudo del sistema. La cual se consignó al interior del contrato en los siguientes términos:

"9.6. Entregar a **TRANSMILENIO S.A.** la totalidad de la información que requiera para la adecuada supervisión, control y ejecución del contrato y/o para la expansión, integración o ampliación del servicio de recaudo en el Sistema TransMilenio u otros sistemas o modalidades que se lleguen a establecer. Al acceso a la información no serán oponibles acuerdos de confidencialidad establecidos con terceros o niveles de desarrollo de las plataformas informáticas, tecnológicas o de consolidación, luego esto le confiere la obligación de, en cualquier estado del proyecto, entregar la información que **TRANSMILENIO S.A.** considere necesaria"²⁵⁴ (se subraya).

En tal sentido, la Delegatura advierte desde ya que la presunta conducta anticompetitiva adelantada por **KEB** habría consistido en incumplir su obligación contractual solidaria, al negarse y actuar negligente al momento de suministrar la información necesaria para que con ella se procediera en los términos previstos para integrar las plataformas tecnológicas.

Al respecto, es claro además que la obligación a cargo de **KEB** de suministrar la información suficiente y necesaria es una de aquellas denominadas por la doctrina como de resultado, a cuya virtud el deudor (**KEB**) no solo se compromete con realizar los mayores y mejores esfuerzos tendientes a cumplir su prestación (suministrar información suficiente y necesaria de manera oportuna) a su acreedor (**TRANSMILENIO y/o RECAUDO BOGOTÁ**) sino que efectivamente debe entregar la información de caso.

Nótese que esta doctrina de las obligaciones de medio y de resultado tiene su origen en el antiguo derecho civil francés²⁵⁵ perviviendo hasta nuestros días con modernos desarrollos²⁵⁶, doctrina que la Delegatura adopta para el caso *sub examine*, en la medida en que de la evidencia preliminar obrante en el expediente se advierte que **KEB** al ser obligado solidario para la **FASE II**, pudiendo hacerlo, no adelantó una gestión eficaz y

²⁵⁴ Folio 170 contracara del Cuaderno Público No. 2 del Expediente.

²⁵⁵ Vid. Gabriel Baudry-Lacantinerie. *Précis de droit civil*, t. I, Paris, 1889; Saleilles, Raymond. *Étude sur la théorie générale de l'obligation*, Paris, 1914; Colin & Capitant. *Cours élémentaire de droit civil français*, t. I, Paris, 1931; Josserand, Louis. *Cours de droit civil positif français*, Paris, t. I, 1933; Planiol, Marcel. *Traité élémentaire de droit civil*, t. I, Paris, 1925.

²⁵⁶ Vid. Bénabent, Alain. *Droit civil, les obligations*, Paris, 2005; Flour, Jacques. *Les obligations, l'acte juridique*, Paris, 1998; Gaudemet, Eugène. *Teoría general de las obligaciones*, México, 2000; Larroumet, Christian. *Droit civil, les obligations le contrat*, Paris, 2007; Terré, François. *Droit civil, les obligations*, Paris, 2005; Weill, Alex. *Droit civil, les obligations*, Paris, 1985.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

eficiente en la integración de las plataformas siendo este un proveedor tecnológico y concesionario en un porcentaje de participación del 30%²⁵⁷.

Por lo demás, quiere la Delegatura llamar la atención en cuanto a que desde el momento mismo de la adjudicación del Contrato de Concesión para el recaudo de **FASE II**, esto es, 4 de junio de 2003, **KEB** estaba advertida que dicha concesión no sería exclusiva, o lo que es lo mismo, que eventualmente futuros agentes económicos podrían llegar a participar del mercado en que ella se encuentra. En efecto, al determinarse el objeto contractual se pactó que la explotación económica de las actividades de recaudo otorgadas en concesión no es exclusiva²⁵⁸.

Es claro que desde el principio de la ejecución del contrato de concesión, **TRANSMILENIO** en su calidad de concedente, contempló la posibilidad de competencia frente a los recaudadores de la **FASE II** del **SISTEMA TRANSMILENIO**, de lo cual da cuenta, por ejemplo, la proscripción de prácticas comerciales y operativas desarrolladas por el concesionario constitutivas de abuso de la posición de dominio que eventualmente pudiere llegar a ostentar²⁵⁹, aspecto frente al cual cobra mayor relevancia la conducta negligente de **KEB**.

Se debe resaltar además, que la ejecución de las obligaciones contractuales, debe obedecer a unos criterios de máxima buena fe a cuya virtud el deudor (**KEB**) no solo debe limitarse a cumplir con el tenor literal del texto de la prestación, sino que debe adoptar una conducta altamente proactiva tendiente a la consecución del objeto contractual²⁶⁰, que para este caso trasciende de la órbita de los intereses particulares para trasladarse a los intereses mismos de la comunidad que espera utilizar el **SISTEMA TRANSMILENIO** sin tener que soportar percances relativos a la integración de los medios de recaudo, situación que a la fecha se ha visto imposibilitada, entre otras cosas, por la conducta negligente de **KEB**, pese a la obligación solidaria que le asiste como miembro de la **UT FASE II**.

Finalmente, la Delegatura considera que en este estado de la actuación no puede predicarse ni discutirse frente a este particular que por el hecho de la naturaleza de la unión temporal conformada entre **KEB** con **ANGELCOM**, puede obviarse la suscripción solidaria del contrato respectivo y, por ende, menos aún, que la obligación debe ser cumplida conjuntamente, pues pese a que será en el curso de la investigación que se determinará el grado de coparticipación respecto de estos dos investigados en lo que

²⁵⁷ En diligencia de testimonio llevada a cabo el 17 de mayo de 2013, Raúl Augusto Buitrago Ruiz, Asesor Jurídico de **ANGELCOM**, indicó que **KEB** participaba en la concesión **UT FASE II** con dicho porcentaje. Ver folio 541 del Cuaderno Público No. 4 del Expediente.

²⁵⁸ Folio 169 contracara del Cuaderno Público No. 2 del Expediente.

²⁵⁹ Folio 156 contracara del Cuaderno Público No. 2 del Expediente.

²⁶⁰ Vid. Luis Diez-Picazo. *La doctrina de los propios actos*, Barcelona, Bosch, 1963; Paul Roubier. *Droits subjectifs et situations juridiques*, Paris, Dalloz, 1963; Louis Josserand. *De l'esprit des droits et de leur relativité*, Paris, Dalloz, 1927; Mazeaud. *Leçons de droit civil*, t. I, vol. 1, introduction à l'étude du droit, Paris, Montcherstien, 1996.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - 2015 DE 2015 HOJA N° 97

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

atañe a la generación y entrega de la información requerida por **TRANSMILENIO** y **RECAUDO BOGOTÁ**, lo cierto es que no puede hacerse nugatorio su derecho, consagrado en el numeral 9.4 del contrato de concesión, en el sentido de "(...) recibir en forma completa y oportuna los insumos y la información necesarios para el desarrollo de las actividades correspondientes al **SIRCI**"²⁶¹.

Por lo anteriormente expuesto, para la Delegatura se evidencia preliminarmente que **KEB** habría infringido la prohibición general de conductas anticompetitivas contenida en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, en la medida en que se abstuvo de adelantar una labor efectiva y eficiente en la cogestión para la obtención y entrega de la información necesaria para lograr la integración de las plataformas tecnológicas que utilizan la tecnología para leer las tarjetas **MIFARE CLASSIC** operada con su tecnológica o injerencia y la tarjeta **INFINEON** operada por **RECAUDO BOGOTÁ**, lo cual, al parecer se convertiría en una práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia en el mercado relevante definido anteriormente.

17.5. CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA PRESUNTA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 155 DE 1959 POR PARTE DE TRANSMILENIO

En este punto, se debe partir señalando que en el marco de los comportamientos anticompetitivos, se tiene que en la mayoría de los casos, estos ocurren con acciones positivas, es decir, con una conducta de carácter activo. A título de ejemplo, cuando los empresarios convienen en determinar los precios de sus productos de manera concertada, estarían incursos en la prohibición de fijar precios directa o indirectamente a la luz del numeral 1 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992.

Bajo tales circunstancias, resultaría claro que acorde con el marco fáctico de la presente investigación en cuanto refiere a **TRANSMILENIO**, el reproche se contraería en principio a cualquier tipo de conducta tendiente a obstruir o dilatar el acceso del concesionario del **SIRCI** al mercado relevante definido en este caso como el servicio de recaudo por concepto del transporte público de pasajeros del SISTEMA TRANSMILENIO para las FASES I y II en los puntos de compra y recarga de la tarjeta MIFARE ubicados en el Distrito Capital. Sin embargo, es claro que frente a dicha situación no media indicio siquiera de conducta alguna que determine que el estado actual del proceso de integración obedece a conducta atribuible al ente gestor según se analiza a continuación.

Lo anterior, partiendo del hecho que del estudio realizado en la presente actuación administrativa se evidenció que **TRANSMILENIO** fue designada como Ente Gestor del **SITP** conforme lo establecido en el inciso tercero del artículo 15 del Decreto 319 de 2006, el cual dispuso lo siguiente:

*"La empresa **TRANSMILENIO S.A.**, como ente gestor del transporte masivo, tiene la responsabilidad de la integración, evaluación y seguimiento de la operación del SITPC. En consecuencia le corresponde adelantar los procesos de selección necesarios para poner en marcha la integración con el actual sistema de transporte colectivo".*

²⁶¹ Folio 324 del Cuaderno Público No. 3 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 98

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Así las cosas, la ley expresamente le ha atribuido la responsabilidad, entre otras cosas, de la integración del **SITP** en la ciudad de Bogotá, situación que, vale la pena aclarar, supuso su vinculación a la averiguación preliminar adelantada en el presente trámite.

Bajo tales circunstancias, lo que encuentra la Delegatura es que las facultades que legalmente asisten a **TRANSMILENIO**, para el caso en particular, se limitan a los poderes que ostenta para adelantar una actuación tendiente a la integración de los medios de recaudo existentes, esto es, la tarjeta **MIFARE** de los concesionarios de **FASE I y II del SISTEMA TRANSMILENIO**, y la tarjeta **INFINEON** del concesionario del **SIRCI**.

Por tanto, es claro que el estado actual del proceso de integración de los medios de recaudo, como se evidencia anteriormente, deviene de las conductas desplegadas presumiblemente por **ANGELCOM, SAR y KEB**, cuya responsabilidad de forma alguna puede hacerse extensiva a **TRANSMILENIO**, habida cuenta que el abuso de posición de dominio y conductas de obstrucción y/o dilación del proceso de integración del sistema de recaudo que fueran vistas, no son atribuibles ni relacionadas a actuación alguna adelantada por el Ente Gestor o al ejercicio de facultad que asista a este, quien en todo caso, se ha mostrado en desacuerdo con las actuaciones de los demás investigados.

En tal sentido, conviene revisar nuevamente las actuaciones adelantadas por **TRANSMILENIO**, partiendo de la Resolución No. 125 del 29 de abril de 2013²⁶², donde debido a la ausencia de consenso entre los recaudadores respecto de la alternativa de integración a implementar, se adoptó inicialmente la propuesta de integración de **RECAUDO BOGOTÁ**, la cual se fundamentó en la aplicabilidad de la norma ISO 14443A en tarjetas – lectores.

Se recuerda que el Ente Gestor manifestó en dicho acto que ante la falta de acuerdo entre los recaudadores sobre la alternativa de integración a implementar, se ponía en riesgo la continuidad y/o la calidad de la prestación del servicio de transporte, razón por la cual debía **TRANSMILENIO S.A.** adoptar las decisiones que fueran necesarias para el logro de la integración²⁶³, lo cual en efecto, se gestionó en aquel momento.

En igual sentido, **TRANSMILENIO** manifestó, en relación con las obligaciones de cada concesionario, que aunque la obligación de integración está en cabeza del concesionario del **SIRCI**, también es cierto y no puede ni debe ser olvidado por los recaudadores de **FASE I y II**, que tienen el deber de colaboración de los contratistas con la administración para el logro de los fines estatales²⁶⁴, aspecto que en todo sentido, propende por la efectiva integración del sistema de recaudo.

De igual manera, el Ente Gestor, como ya fue visto, advirtió que se debía adoptar una propuesta de integración del medio de pago, la cual debía a su vez ser integralmente

²⁶² Folios 802 al 818 del Cuaderno Público No. 5 del Expediente.

²⁶³ Folio 816 contracara del Cuaderno Público No. 5 del Expediente.

²⁶⁴ Folio 817 contracara del Cuaderno Público No. 5 del Expediente.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

acogida e implementada por los tres concesionarios actuales de recaudo, de acuerdo con las obligaciones contractuales de cada uno de ellos. Además llamó la atención sobre la obligación de colaboración que debían tener los contratistas de las **FASES I y II del SISTEMA TRANSMILENIO** y determinó que la propuesta de integración adoptada se debía regir a unos plazos improrrogables a la luz del cronograma incorporado en la propuesta de integración.

Así mismo, no se puede olvidar que mediante la expedición de la Resolución No. 328 del 26 de julio de 2013 **TRANSMILENIO** confirmó la Resolución No. 125 del 29 de abril de 2013 y accedió a la pretensión del concesionario de **RECAUDO BOGOTÁ**, en el sentido de fijar como nueva fecha, para que la solución de integración adoptada estuviera operativa para los usuarios de todas las estaciones, el 29 de octubre de 2013 y en la totalidad del **SITP** el 1 de noviembre de 2013²⁶⁵, situación que si bien no fue cumplida, en relación con la interoperabilidad de las tarjetas, en momento alguno, como ya fue analizado, puede imputarse a la responsabilidad directa del Ente Gestor.

En línea de lo anterior, ante la ausencia de una integración de los medios de pago, el 2 de septiembre de 2013, se adicionó el otrosí No. 7 al Contrato de Concesión No. 001 de 2011, suscrito entre **TRANSMILENIO** y **RECAUDO BOGOTÁ** teniendo como fundamento, según fue expuesto anteriormente, que para avanzar en la implementación de la solución de integración adoptada se requería los módulos **SAM** que fueron solicitados a los operadores de la **FASE I y II**, así como al proveedor de los mismos en Austria, sin que hasta esa fecha se hubieran visto avances con la solicitud. Esto, a pesar de que los mencionados módulos **SAM** constituían un hito crítico para avanzar, y además, desarrollar software para las barreras de control de acceso de las **FASES I y II**, a los cuales **RECAUDO BOGOTÁ** no pudo acceder, según se ha visto a lo largo del presente acto.

Así mismo, el Ente Gestor buscó medidas alternativas que de forma transitoria habilitaran las funcionalidades que brinda la integración, mientras se obtenían los Módulos **SAM** y se adelantaban los desarrollos que posibilitaran la integración total del medio de pago del sistema, medida que además tendría como efecto promover el uso de los sistemas de transporte masivo²⁶⁶.

También **TRANSMILENIO** ha mostrado su inconformidad frente a las conductas obstructivas presentadas en lo corrido del proceso de integración de los recaudadores, tal como se evidencia, por ejemplo, en la respuesta a un Derecho de Petición que presentaron **ANGELCOM** y la **UT FASE II**, el 30 de septiembre de 2013, donde como ya fue expuesto, le advierte a los concesionarios de las **FASES I y II** que *"La integración no puede estar sujeta al interés particular de empresarios"*²⁶⁷.

Nótese además, que **TRANSMILENIO** ha advertido a los concesionarios que debía darse lugar a la implementación de una solución benéfica para la ciudadanía, dejando claro que

²⁶⁵ Folio 3544 del Cuaderno Público No. 20 del Expediente.

²⁶⁶ Folio 3581 del Cuaderno Público No. 20 del Expediente.

²⁶⁷ Folio 3367 del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

consideraba inaceptable la exposición de argumentos que no presentaron en los recursos, que hubieran sido resueltos o que implicaran la dilatación de acciones para que no se cumpla con lo ordenado por el Ente Gestor²⁶⁸.

Se evidencia que a juicio de **TRANSMILENIO** se presentaron demoras y dilaciones para entregar módulos **SAM** y ajustar aplicativos²⁶⁹ y en tal sentido manifestó, como ya fue citado anteriormente en el presente acto, que:

"Desde julio 9 el TRANSMILENIO S.A., solicitó a los operadores de recaudo de Fase I y II algunos módulos SAM idénticos a los que operan en las estaciones de Fase I y II, sin que 20 comunicaciones escritas y cruzadas con ellos, así como con los fabricantes de dichos SAM hayan logrado siquiera que se pusiera el pedido correspondiente.

Solo hasta principios de Octubre (sic) se generó la orden de compra de módulos SAM (no todos), y el proveedor tecnológico de Angelcom S.A., aceptó estudiar el requerimiento de modificaciones al software para que realice una propuesta económica del desarrollo"²⁷⁰.

En la misma tendencia, insistiendo en el sentido del protocolo inicial de integración, en lo que respecta a la información requerida por **RECAUDO BOGOTÁ** en ejercicio de las facultadas establecidas en las cláusulas 261²⁷¹, 277²⁷² y 279²⁷³ del Contrato de Concesión No. 183 de 2003 celebrado con la **UT FASE II**, el 8 de marzo de 2013 mediante oficio radicado con el No. 2013EE2518²⁷⁴ **TRANSMILENIO** inició un procedimiento sancionatorio para la imposición de multas contra la **UT FASE II** por el incumplimiento en sus obligaciones contractuales contenidas en la cláusula 9²⁷⁵. La base del procedimiento iniciado fue el no responder de forma completa y oportuna los requerimientos de información. Como quiera que el anterior requerimiento no fuera atendido en debida

²⁶⁸ Folio 3367 contracara del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

²⁶⁹ Folio 3368 del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

²⁷⁰ Folio 3368 del Cuaderno Público No. 19 del Expediente.

²⁷¹ Folio 253 del Cuaderno Público No. 2 del Expediente.

²⁷² Folio 259 contracara del Cuaderno Público No. 2 del Expediente.

²⁷³ Folio 259 contracara del Cuaderno Público No. 2 del Expediente.

²⁷⁴ Folio 1858 del Cuaderno Público No. 11 del Expediente.

²⁷⁵ "9.6. Entregar a **TRANSMILENIO** la totalidad de la información que requiera para la adecuada supervisión, control y ejecución del contrato y/o para la expansión, integración o ampliación del servicio de recaudo en el Sistema TransMilenio (...)"

9.8 Responder los requerimientos de aclaración o de información que le formule **TRANSMILENIO** (...).

9.9 Atender las instrucciones operativas que imparta **TRANSMILENIO** necesarias para garantizar la operatividad, seguridad, calidad y funcionalidad del Sistema y hacerlas cumplir de sus empleados, agentes o dependientes".

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 101

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

forma, toda vez que no se diligenciaron los formularios remitidos, mediante escrito radicado con el No. 2013EE3088 del 18 de marzo de 2013 se reiteró la petición²⁷⁶.

A su turno y con base en las facultades consagradas en las cláusulas 220²⁷⁷ y 221²⁷⁸ del Contrato de Concesión para el recaudo en la **FASE I** del **SISTEMA TRANSMILENIO**, el 8 de marzo de 2013 mediante oficio radicado con el No. 2013EE2519²⁷⁹ **TRANSMILENIO** inició contra **ANGELCOM** un procedimiento sancionatorio para la imposición de multas por el incumplimiento de las obligaciones contractuales contenidas en la cláusula 6²⁸⁰, por no responder de forma completa y oportuna los requerimientos de información hechos por el concedente.

Al igual que lo ocurrido con la **UT FASE II** y en singular coincidencia, el anterior requerimiento no se atendió en debida forma, al no diligenciarse los formularios remitidos. Así las cosas, mediante oficio radicado con el No. 2013EE3089 del 18 de marzo de 2013²⁸¹, **TRANSMILENIO** reiteró la petición y se pronunció sobre la alegada violación al debido proceso planteada por **ANGELCOM** en los siguientes términos:

"En relación a la mención de su oficio (...) nos permitimos ratificar una vez más que la información solicitada deber ser diligenciada en los formularios que se han enviado ya en dos oportunidades y que se vuelve a insistir en que se entreguen completamente diligenciados a la mayor brevedad (...)"²⁸².

Así mismo, en el escrito de la referencia se indicó lo siguiente:

"Adicionalmente, en la información que se ha recibido, no se entregaron los documentos relacionados con MCSM_SPEC : Especificación de modulo (sic) maestro de seguridad M_SM y SSM_SPEC : Especificación de módulo de seguridad de Estación S_SM, los cuales deben ser igualmente entregados a TMSA.

En cuanto a la entrega de los módulos SAM de producción, efectivamente tenemos claro que hay un protocolo para ello, por lo tanto el mismo se desarrollara (sic) el día el (sic) día (sic) miércoles 20 de marzo a las 10:30 en (sic) instalaciones de UT Fase II para generar los correspondientes módulos

²⁷⁶ Folio 1861 al 1866 del Cuaderno Público No. 11 del Expediente.

²⁷⁷ Folio 131 contracara del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

²⁷⁸ Folio 132 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

²⁷⁹ Folio 1874 del Cuaderno Público No. 11 del Expediente.

²⁸⁰ "6.17 Responder los requerimientos de aclaración o de información que le formule TRANSMILENIO.

6.28 Cumplir cabalmente con las condiciones y modalidades previstas contractualmente para la ejecución y desarrollo de la presente concesión".

²⁸¹ Folio 1867 del Cuaderno Público No. 11 del Expediente.

²⁸² Folio 1871 del Cuaderno Público No. 11 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 102

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

*SAM, actividad para (sic) la que asistirá por parte de TRANSMILENIO, Alexander Puentes*²⁸³

En consecuencia, nótese que **TRANSMILENIO**, además de las decisiones que adoptó a lo largo del proceso de integración adelantado hasta la fecha, ha expresado claramente su inconformidad y ha ejercido las facultades que le asisten para adelantar procesos sancionatorios en contra de los concesionarios del recaudo de las **FASES I y II del SISTEMA TRANSMILENIO**, para la consecución de la información que resultaba necesaria para la implementación del protocolo sujeto al *software* utilizado para el recaudo de dichas fases.

Finalmente, **TRANSMILENIO** en reacción al estado del proceso de integración, como ya fuera analizado, adoptó un nuevo y diferente **PROTOCOLO DE INTEGRACIÓN** de los sistemas de recaudo mediante Resolución 468 del 12 de agosto de 2014, ello mediante la incorporación de la fase de transición y sustitución a los contratos de concesión de recaudo, pues, como ya se dijo, consideró entre otros aspectos, que realizó todos los esfuerzos para concertar la materialización de la decisión vinculante para los recaudadores adoptada mediante acta del 10 de abril de 2014, mediante múltiples reuniones, mesas de trabajo y concretando los protocolos asociados a los aspectos técnicos y económicos necesarios sin que se hubiera logrado dar inicio de la implementación de la etapa de transición y sustitución.²⁸⁴

Bajo tales circunstancias es evidente que las gestiones de **TRANSMILENIO** a nivel de actuaciones administrativas, dieron lugar a la implementación contractual del **PROTOCOLO DE SUSTITUCIÓN Y TRANSICIÓN**²⁸⁵, descrito previamente, que denota su misión y ausencia de responsabilidad frente a las conductas restrictivas de la competencia, presumiblemente adelantadas por los concesionarios de las **FASES I y II**, frente al proceso de integración respectivo.

Lo anterior, sin contar que el Ente Gestor ha tenido que asumir la constante censura de sus decisiones por parte de **ANGELCOM** quien no solo incoó recurso en contra de la Resolución 468 del 12 de agosto de 2014, que fue confirmada mediante Resolución 758 del 3 de diciembre de 2014²⁸⁶, sino además ha pretendido truncar el nuevo protocolo adoptado por vía de acción de tutela²⁸⁷.

Así pues, aunque de la información que obra en el expediente, al parecer aún persisten las dilaciones por parte de los concesionarios de las **FASES I y II**, no se tiene evidencia que permita inferir que **TRANSMILENIO** como Ente Gestor, obra de manera consecuente

²⁸³ Folio 1871 del Cuaderno Público No. 11 del Expediente.

²⁸⁴ Folio 3950 del Cuaderno Público No. 22 del Expediente.

²⁸⁵ Folios 3960 a 4000 del Cuaderno Público No. 22 del Expediente.

²⁸⁶ Folio 4217 del Cuaderno Público No. 23 del Expediente.

²⁸⁷ Folios 4136'a 4192 del Cuaderno Público No. 23 del Expediente. Acción de tutela radicada con el No. No. 11001111020002015 00003 00 Incoada por ANGELCOM, en contra de TRANSMILENIO, que cursó en primera instancia en el Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá – Sala Jurisdiccional Disciplinaria.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA Nº 103

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

a tales dilaciones, pues por el contrario, ha ejercido los poderes que le asisten y propendido, si bien sin los resultados esperados, para que se dé lugar a la integración de los sistemas de recaudo conforme con sus facultades, mediante la interoperabilidad de las tarjetas respectivas.

Por todo lo anteriormente dicho, para la Delegatura es claro que **NO** se encuentran razones válidas para considerar que **TRANSMILENIO** habría infringido la prohibición contenida en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, en la medida en que cualquier tipo de conducta tendiente a obstruir o dilatar el acceso del concesionario del **SIRCI** al mercado definido como el **servicio de recaudo por concepto del transporte público de pasajeros del SISTEMA TRANSMILENIO para las FASES I y II en los puntos de compra y recarga de la tarjeta MIFARE ubicados en el Distrito Capital**, así como el estado actual del proceso de integración solo puede atribuirse a **ANGELCOM, SAR y KEB**. En consecuencia, la Delegatura se abstendrá de dar lugar a investigación formal en contra de **TRANSMILENIO**.

DÉCIMO OCTAVO: Que dado que algunos de los hechos señalados en la presente investigación, según fue expuesto en el escrito de queja, presuntamente estarían vinculados con la posible violación al artículo 4 de la Ley 155 de 1959 la cual consagra como una conducta anticompetitiva las integraciones no informadas, se dio lugar a la radicación de un trámite independiente, mediante escrito 15-73897.

En consecuencia, sin perjuicio del valor probatorio que corresponda a los documentos aportados por el quejoso al interior del presente trámite, esta Delegatura considera que el estudio tendiente a determinar si **ANGELCOM, SAR y KEB** realizaron una operación de integración jurídico económica que no fue informada a esta Entidad, se debe supeditar a un trámite independiente al que ahora nos ocupa, esto es, al radicado con el No.15-073897, situación por la cual cualquier decisión y consideración sobre el particular será excluida del presente trámite.

DÉCIMO NOVENO: Que la **SIC** se encuentra plenamente facultada para imponer a cualquier persona natural que colabore, facilite, autorice, ejecute o tolere conductas violatorias de las normas sobre protección de la competencia y competencia desleal, multas hasta por un equivalente a dos mil (2.000) SMLMV al momento de la imposición de la sanción.

En efecto, el numeral 12 del artículo 3 del Decreto 4886 de 2011 establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 3. FUNCIONES DEL DESPACHO DEL SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO. *Son funciones del Despacho del Superintendente de Industria y Comercio:*

(...)

12. Imponer a cualquier persona natural que colabore, facilite, autorice, ejecute o tolere conductas violatorias de las normas sobre protección de la competencia y competencia desleal las multas que procedan de acuerdo con la ley."

De igual manera, el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, señala que:

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

"ARTÍCULO 26. MONTO DE LAS MULTAS A PERSONAS NATURALES. (...)
Imponer a cualquier persona que colabore, facilite, autorice, ejecute o tolere conductas violatorias de las normas sobre protección de la competencia a que se refiere la Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992 y normas que la complementen o modifiquen, multas hasta por el equivalente de dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la imposición de la sanción, a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio (...)."

Al respecto, como se puede apreciar, las normas anteriormente transcritas permiten establecer que la responsabilidad personal que se encuentra legalmente establecida en cabeza de las personas naturales, puede originarse en un hecho positivo, tanto como en un hecho negativo, es decir, que una manifestación externa, así como un comportamiento omisivo del agente presuntamente implicado en la conducta anticompetitiva que es susceptible de ser sancionada en cumplimiento de las facultades otorgadas a la SIC. Al respecto, esta Superintendencia ya se ha manifestado en los siguientes términos:

"Es claro, entonces, la posición doctrinaria de esta Entidad cuando reconoce que la conducta endilgada a las personas naturales en su calidad de representantes legales, puede basarse en la omisión, entendida como el no intervenir para evitar, prevenir o corregir la conducta principal, conociendo de su realización."²⁸⁸

Sin embargo, es importante aclarar que al determinar la responsabilidad de las personas naturales investigadas dentro de una actuación administrativa por violación de las normas sobre protección de la competencia no requiere de la determinación específica de la participación activa de los administradores, representantes legales y demás personas naturales en las conductas imputadas a las personas jurídicas investigadas, sino que sólo se requiere que se establezca la responsabilidad de la persona jurídica.

Ahora bien, y analizando el tipo objetivo contemplado en las normas anteriormente citadas, lo que es susceptible de generar una posible sanción es la colaboración, facilitación, autorización, ejecución o tolerancia de una conducta restrictiva; así, se puede concluir que la responsabilidad de las personas naturales puede derivarse de la comisión de cualquiera de los comportamientos expresados en los citados verbos rectores.

De esta forma, la Delegatura considera procedente explicar de manera sucinta en qué consiste cada uno de los verbos rectores que conforman el tipo objetivo previamente citado. De acuerdo al diccionario de la Real Academia de la Lengua Española colaborar significa *"trabajar con otra u otras personas en la realización de una obra."* De la anterior definición es posible deducir que una conducta colaborativa implica un trabajo conjunto de varios sujetos con una misma finalidad en un determinado proyecto o una determinada labor.

Facilitar significa *"hacer fácil o posible la ejecución de algo o la consecución de un fin"*. Lo anterior significa que el sujeto facilitador proporciona un cierto tipo de ayuda que, por su

²⁸⁸ Resolución SIC No. 46111 del 30 de agosto de 2011, *"por la cual se imponen unas sanciones"*, en contra de ALIANSALUD ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A., COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A., FAMISANAR ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A., entre otras.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 105

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

naturaleza, hace más cómoda o posible la realización de una determinada conducta o acción.

Autorizar significa "dar o reconocer a alguien facultad o derecho para hacer algo". Esta definición conlleva el otorgamiento de una potestad o permiso para la realización de una determinada acción.

Ejecutar significa "poner por obra algo". La anterior definición consiste en que quien ejecuta es el sujeto activo de una acción que transforma la realidad material de un contexto específico. Así, la ejecución de la conducta se puede traducir en la realización o puesta en práctica de una determinada actividad o tarea.

Tolerar significa "permitir algo que no se tiene por lícito, sin aprobarlo expresamente". Así, el sujeto activo que tolera, está incurso en una conducta omisiva al condescender en el acaecimiento de un comportamiento calificado como ilegal, lo cual implica la aquiescencia o el beneplácito, por vía pasiva, respecto de tal comportamiento.

Así, teniendo en cuenta las múltiples posibilidades que ofrece la tipología objetiva descrita, y teniendo en cuenta que la persona jurídica no se encuentra en la posibilidad fáctica para determinar sus decisiones por sí misma, es válido indicar que si los agentes económicos han incurrido en la transgresión de las normas sobre protección de la competencia, los representantes legales, así como los demás administradores, también podrían estar involucrados en las infracciones, ya sea por haber colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado las mismas.

En este contexto, la responsabilidad de las personas naturales se circunscribe al margen de acción delimitado por las funciones de administración de una empresa. Así las cosas, colaborar, facilitar, autorizar, ejecutar o tolerar una conducta, son comportamientos que generalmente provienen de aquellos sujetos con facultades directivas y/o a funcionarios con la calidad de administradores en *stricto sensu*.

En consecuencia, con fundamento en el análisis previamente realizado respecto de las personas jurídicas objeto de investigación, corresponderá determinar preliminarmente aquellas personas naturales que al parecer, habrían infringido lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, en el sentido de determinar si colaboraron, facilitaron, autorizaron, ejecutaron o toleraron conductas violatorias de las normas de protección de la competencia, en los términos que a continuación se exponen:

19.1. POR PARTE DE ANGELCOM

- **JORGE EDUARDO CABRERA VARGAS**, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.251.138, en su calidad de Gerente de **ANGELCOM**, para el periodo comprendido desde el 30 de enero de 2004 a la actualidad.
- **RICARDO ÁNGEL OSPINA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.141.938, en su calidad de Suplente del Gerente de **ANGELCOM**, para el periodo comprendido desde el 30 de enero de 2004 hasta el 7 de mayo de 2012.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 106

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

- **JORGE ENRIQUE CORTAZAR GARCÍA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.163.935, en su calidad de Segundo Suplente del Gerente de **ANGELCOM**, para el periodo comprendido desde el 19 de julio 2007 a la actualidad.
- **FRANCISCO DE PAULA SAENZ FLOREZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.163.927, en su calidad de Tercer Suplente del Gerente de **ANGELCOM**, para el periodo comprendido desde el 19 de julio de 2007 a la actualidad.
- **JAIRO ANTONIO VELÁSQUEZ MEJÍA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.104.629, en su calidad de Cuarto Suplente del Gerente de **ANGELCOM**, para el periodo comprendido desde el 2 de octubre de 2007 a la actualidad.
- **MARTHA CECILIA BAHAMON DE RESTREPO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 34.041.416, en su calidad de Primer Suplente del Gerente de **ANGELCOM**, para el periodo comprendido desde el 3 de mayo de 2012 hasta el 10 de septiembre de 2013.
- **CARLOS JOSÉ ÁNGEL ORTEGA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.959.938, en su calidad de Primer Suplente del Gerente de **ANGELCOM**, para el periodo comprendido desde el 16 de agosto de 2013 a la actualidad.

19.2. POR PARTE DE SAR

- **JORGE IGNACIO LÓPEZ CARDOZO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.251.336, en su calidad de Gerente y Representante Legal de **SAR**, para el periodo comprendido entre el 14 de agosto de 2003 a la actualidad.
- **RICARDO ÁNGEL OSPINA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.141.938, en su calidad de Primer Suplente del Gerente y Primer Suplente del Representante Legal de **SAR**, para el periodo comprendido desde el 11 de febrero de 2010 hasta el 27 de marzo de 2014.
- **JORGE ENRIQUE CORTAZAR GARCÍA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.163.935, en su calidad de Segundo Suplente de Gerente y Segundo Suplente de Representante Legal de **SAR**, para el periodo comprendido desde el 10 de diciembre de 2010 a la actualidad.
- **FRANCISCO DE PAULA SAENZ FLOREZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.163.927, en su calidad de Tercer Suplente de Gerente y Tercer Suplente de Representante Legal de **SAR**, para el periodo comprendido desde el 10 de diciembre de 2010 a la actualidad.
- **JAIR HUMBERTO ORTÍZ VALLEJO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 10.132.675, en su calidad de Gerente de **SAR**, para el periodo comprendido desde el 24 de mayo de 2013 a la actualidad.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 107

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

- **CARLOS JOSÉ ANGEL ORTEGA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.959.051, en su calidad de Primer Suplente del Representante Legal de **SAR**, para el periodo comprendido desde el 27 de marzo de 2014 a la actualidad.

19.3. POR PARTE DE KEB

- **SAR SISTEMAS ASESORIAS Y REDES S.A.S.** identificada con NIT 860.512.079, en su calidad de Representante Legal de **KEB TECHNOLOGY COLOMBIA**, para el periodo comprendido desde el 5 de agosto de 2003 a la actualidad.
- **JORGE IGNACIO LÓPEZ CARDOZO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.251.336, en su calidad de Gerente y Representante Legal de **SAR**, para el periodo comprendido entre el 14 de agosto de 2003 a la actualidad.
- **RICARDO ÁNGEL OSPINA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.141.938, en su calidad de Primer Suplente del Gerente y Primer Suplente del Representante Legal de **SAR**, para el periodo comprendido desde el 11 de febrero de 2010 hasta el 27 de marzo de 2014.
- **JORGE ENRIQUE CORTAZAR GARCÍA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.163.935, en su calidad de Segundo Suplente de Gerente y Segundo Suplente de Representante Legal de **SAR**, para el periodo comprendido desde el 10 de diciembre de 2010 a la actualidad.
- **FRANCISCO DE PAULA SAENZ FLOREZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.163.927, en su calidad de Tercer Suplente de Gerente y Tercer Suplente de Representante Legal de **SAR**, para el periodo comprendido desde el 10 de diciembre de 2010 a la actualidad.
- **JAIR HUMBERTO ORTÍZ VALLEJO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 10.132.675, en su calidad de Gerente de **SAR**, para el periodo comprendido desde el 24 de mayo de 2013 a la actualidad.
- **CARLOS JOSÉ ANGEL ORTEGA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.959.051, en su calidad de Primer Suplente del Representante Legal de **SAR**, para el periodo comprendido desde el 27 de marzo de 2014 a la actualidad.

VIGÉSIMO: Que de conformidad con lo previsto en los artículos 25 y 26 de la Ley 1340 de 2009, se procede a indicar las posibles sanciones y medidas a las que podrían verse sometidos los investigados, así:

20.1. SANCIONES PARA LAS PERSONAS JURÍDICAS

Que de acuerdo con lo previsto en el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, las personas jurídicas a quienes se les pruebe la realización de conductas contrarias a la libre competencia, en este caso las empresas **ANGELCOM**, **KEB**, y **SAR**, podrán ser sancionadas con multas hasta de CIENTO MIL SALARIOS MÍNIMOS LEGALES

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

MENSUALES VIGENTES (100.000 SMLMV) o, si resulta ser mayor, hasta el 150% de la utilidad derivada de la conducta.

20.2. SANCIONES PARA LAS PERSONAS NATURALES

Que de acuerdo con lo previsto en el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, las personas naturales a quienes se les demuestre que colaboraron, facilitaron, autorizaron, ejecutaron o toleraron conductas violatorias de las normas de protección de la competencia, podrán ser sancionados con multas hasta por el equivalente de DOS MIL SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (2.000 SMLMV).

20.3. MEDIDAS QUE PUEDE TOMAR LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

Finalmente, resta definir que la SIC puede ordenar la cesación de la conducta sancionada, orden cuyo incumplimiento es a su vez sancionable con las mismas multas arriba descritas. En efecto, según el numeral 61 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, esta Entidad podrá *"Impartir instrucciones en materia de protección al consumidor, protección de la competencia, propiedad industrial, administración de datos personales y en las demás áreas propias de sus funciones, fijar criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los procedimientos para su cabal aplicación"*.

En mérito de lo anterior, esta Delegatura,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: ABRIR INVESTIGACIÓN y FORMULAR PLIEGO DE CARGOS contra **ANGELCOM S.A.** identificada con NIT 860.062.719, por la presunta contravención de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 y en el numeral 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992.

ARTÍCULO SEGUNDO: ABRIR INVESTIGACIÓN y FORMULAR PLIEGO DE CARGOS contra **JORGE EDUARDO CABRERA VARGAS** identificado con cédula de ciudadanía No. 19.251.138, **RICARDO ÁNGEL OSPINA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.141.938, **JORGE ENRIQUE CORTAZAR GARCÍA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.163.935, **FRANCISCO DE PAULA SÁENZ FLÓREZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.163.927, **JAIRO ANTONIO VELÁSQUEZ MEJÍA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.104.629, **MARTHA CECILIA BAHAMON DE RESTREPO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 34.041.416 y **CARLOS JOSÉ ÁNGEL ORTEGA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.959.938, en su condición de Representantes Legales, ex funcionarios, empleado y/o personas vinculadas a **ANGELCOM S.A.** identificada con NIT 860.062.719, por la presunta contravención de lo dispuesto en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009 al presuntamente haber colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado la conducta contemplada en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 y en el numeral 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

ARTÍCULO TERCERO: ABRIR INVESTIGACIÓN y FORMULAR PLIEGO DE CARGOS contra **SAR SISTEMAS ASESORIAS Y REDES S.A.S.** identificada con NIT 860.512.079, por la presunta contravención de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

ARTÍCULO CUARTO: ABRIR INVESTIGACIÓN y FORMULAR PLIEGO DE CARGOS contra **JORGE IGNACIO LÓPEZ CARDOZO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.251.336, **RICARDO ÁNGEL OSPINA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.141.938, **JORGE ENRIQUE CORTAZAR GARCÍA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.163.935, **FRANCISCO DE PAULA SÁENZ FLÓREZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.163.927, **JAIR HUMBERTO ORTIZ VALLEJO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 10.132.675 y **CARLOS JOSÉ ANGEL ORTEGA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.959.051, en su condición de Representantes Legales, ex funcionarios, empleados y/o personas vinculadas a **SAR SISTEMAS ASESORIAS Y REDES S.A.S.** identificada con NIT 860.512.079, por la presunta contravención de lo dispuesto en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009 al presuntamente haber colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado las conductas contempladas en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

ARTÍCULO QUINTO: ABRIR INVESTIGACIÓN y FORMULAR PLIEGO DE CARGOS contra **KEB TECHNOLOGY COLOMBIA** identificada con NIT 830.133.800, por la presunta contravención de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

ARTÍCULO SEXTO: ABRIR INVESTIGACIÓN y FORMULAR PLIEGO DE CARGOS contra **SAR SISTEMAS ASESORIAS Y REDES S.A.S.** identificada con NIT 860.512.079, en su calidad de representante legal de **KEB TECHNOLOGY COLOMBIA** identificada con NIT 830.133.800, por la presunta contravención de lo dispuesto en los numerales 15 y 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por los artículos 25 y 26 de la Ley 1340 de 2009 al presuntamente haber colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado las conductas contempladas en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

ARTÍCULO SÉPTIMO: ABRIR INVESTIGACIÓN y FORMULAR PLIEGO DE CARGOS contra **JORGE IGNACIO LÓPEZ CARDOZO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.251.336, **RICARDO ÁNGEL OSPINA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.141.938, **JORGE ENRIQUE CORTAZAR GARCÍA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.163.935, **FRANCISCO DE PAULA SAENZ FLOREZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.163.927, **JAIR HUMBERTO ORTIZ VALLEJO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 10.132.675 y **CARLOS JOSÉ ANGEL ORTEGA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.959.051, en su condición de Representantes Legales, ex funcionarios, empleados y/o personas vinculadas a **SAR SISTEMAS ASESORIAS Y REDES S.A.S.** identificada con NIT 860.512.079, empresa que ostenta la representación legal de **KEB TECHNOLOGY COLOMBIA** identificada con NIT 830.133.800, por la presunta contravención de lo dispuesto en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009 al presuntamente haber colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado las conductas contempladas en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - " DE 2015 HOJA N° 110

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

ARTÍCULO OCTAVO: ABSTENERSE DE ABRIR INVESTIGACIÓN en contra de la **EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO TRANSMILENIO S.A.** identificada con NIT 830.063.506 o de sus Representantes Legales.

ARTÍCULO NOVENO: NOTIFICAR personalmente el contenido de la presente resolución a **ANGELCOM S.A.** identificada con NIT 860.062.719, **SAR SISTEMAS ASESORIAS Y REDES S.A.S.** identificada con NIT 860.512.079 y **KEB TECHNOLOGY COLOMBIA** identificada con NIT 830.133.800, a través de sus respectivos representantes legales, o quienes hagan sus veces, para que dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la notificación del presente acto administrativo, lleven a cabo los actos procesales previstos en el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 155 del Decreto 19 de 2012, en cuanto a la solicitud o aporte de las pruebas que pretendan hacer valer dentro del trámite radicado con el No. 13-54936, ofrecer las garantías suficientes de que se suspenderá o modificará la conducta por la cual se les investiga y presentar descargos frente a la apertura de investigación.

PARÁGRAFO: En caso de no ser posible la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la comunicación, ésta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 158 del Decreto 19 de 2012.

ARTÍCULO DÉCIMO: NOTIFICAR personalmente el contenido de la presente resolución a **JORGE EDUARDO CABRERA VARGAS** identificado con cédula de ciudadanía No. 19.251.138, **RICARDO ÁNGEL OSPINA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.141.938, **JORGE ENRIQUE CORTAZAR GARCÍA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.163.935, **FRANCISCO DE PAULA SÁENZ FLÓREZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.163.927, **JAIRO ANTONIO VELÁSQUEZ MEJÍA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.104.629, **MARTHA CECILIA BAHAMÓN DE RESTREPO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 34.041.416, **CARLOS JOSÉ ÁNGEL ORTEGA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.959.938, **JORGE IGNACIO LÓPEZ CARDOZO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.251.336 y **JAIR HUMBERTO ORTIZ VALLEJO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 10.132.675, para que dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la notificación del presente acto administrativo, lleven a cabo los actos procesales previstos en el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 155 del Decreto 19 de 2012, en cuanto a la solicitud o aporte de las pruebas que pretendan hacer valer dentro del trámite radicado con el No. 13-54936, ofrecer las garantías suficientes de que se suspenderá o modificará la conducta por la cual se les investiga y presentar descargos frente a la apertura de investigación.

PARÁGRAFO: En caso de no ser posible la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la comunicación, ésta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 158 del Decreto 19 de 2012.

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: ORDENAR la publicación de la presente resolución de apertura de investigación y pliego de cargos, en la Página Web de la Superintendencia de Industria y Comercio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 del Decreto 19 de 2012, el cual modificó el artículo 17 de la Ley 1340 de 2009 en concordancia con lo dispuesto en el artículo 157 del Decreto 19 de 2012, el cual modificó el inciso primero del artículo 19 de Ley 1340 de 2009, con el fin que dentro de los quince (15) días hábiles posteriores a la fecha de publicación intervengan los competidores, consumidores o en general, aquel que acredite un interés directo e individual en la investigación, aportando las consideraciones y pruebas que pretenda hacer valer.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: ORDENAR a las personas jurídicas y naturales investigadas que dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la presente decisión, en cumplimiento del artículo 156 del Decreto 19 de 2012, el cual modificó el artículo 17 de la Ley 1340 de 2009, realicen la publicación del siguiente texto en un diario de amplia circulación nacional:

*"Por instrucciones de la Superintendencia de Industria y Comercio, las sociedades **ANGELCOM S.A.** identificada con NIT 860.062.719, **SAR SISTEMAS ASESORIAS Y REDES S.A.S.** identificada con NIT 860.512.079 y **KEB TECHNOLOGY COLOMBIA** identificada con NIT 830.133.800 y los señores **JORGE EDUARDO CABRERA VARGAS** identificado con cédula de ciudadanía No. 19.251.138, **RICARDO ÁNGEL OSPINA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.141.938, **JORGE ENRIQUE CORTAZAR GARCÍA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.163.935, **FRANCISCO DE PAULA SÁENZ FLÓREZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.163.927, **JAIRO ANTONIO VELÁSQUEZ MEJÍA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.104.629, **MARTHA CECILIA BAHAMÓN DE RESTREPO**, identificada con cédula de ciudadanía No. 34.041.416, **CARLOS JOSÉ ANGEL ORTEGA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.959.938, **JORGE IGNACIO LÓPEZ CARDOZO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.251.336 y **JAIR HUMBERTO ORTIZ VALLEJO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 10.132.675, informan que:*

*Mediante Resolución No. _____ expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio, se abrió investigación en contra de las sociedades: **ANGELCOM S.A.**, **KEB TECHNOLOGY COLOMBIA** y **SAR SISTEMAS ASESORIAS Y REDES S.A.S.***

*Según la decisión de la autoridad, se investiga la presunta violación del artículo 1 de la Ley 155 de 1959 por parte de **ANGELCOM S.A.**, **KEB TECHNOLOGY COLOMBIA** y **SAR SISTEMAS ASESORIAS Y REDES S.A.S.**, así como, el posible abuso de posición dominante, consagrado en el numeral 6 del artículo 50 del Decreto 2153 por parte de **ANGELCOM S.A.** en el mercado relevante definido como el **servicio de recaudo por concepto del transporte público de pasajeros del SISTEMA TRANSMILENIO para las FASES I y II en los puntos de compra y recarga de la tarjeta MIFARE ubicados en el Distrito Capital.***

Asimismo, se investiga a las personas naturales involucradas por presuntamente colaborar, facilitar, autorizar, ejecutar o tolerar los hechos o actuaciones constitutivas de las infracciones objeto de investigación, de conformidad con lo

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 112

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

dispuesto en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009.

Por lo tanto, en los términos previstos en el artículo 157 del Decreto 019 de 2012 el cual modificó el artículo 19 de la Ley 1340 de 2009, los competidores, consumidores o, en general, aquél que acredite un interés directo e individual en la presente investigación, dentro de los quince (15) días hábiles posteriores a la publicación de la apertura de la investigación en la página web de la Superintendencia de Industria y Comercio, podrá intervenir aportando las consideraciones y pruebas que pretendan hacer valer, al expediente radicado con el No. 13-54936, el cual reposa en la Superintendencia de Industria y Comercio".

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: De conformidad con el programa de beneficios previsto en el artículo 14 de la Ley 1340 de 2009, y reglamentado por el Decreto 2896 del 5 de agosto de 2010, se les recuerda a todas las personas jurídicas y naturales vinculadas a la presente investigación, que podrán acogerse al programa de beneficios por colaboración, derivados de la presunta participación en las conductas contrarias a la libre competencia que se investigan dentro del presente trámite radicado con el No. 13-54936, para que informen a esta Superintendencia acerca de la realización de las conductas que aquí se describen y/o colaboren con la entrega de información y de pruebas.

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO: COMUNICAR el presente acto administrativo, en cumplimiento del artículo 8 de la Ley 1340 de 2009, al **MINISTERIO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE, SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE y SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ**, para que emitan concepto técnico en relación con el asunto de la presente investigación, dentro de los diez (10) días siguientes a su comunicación.

ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO: RECONOCER personería a **MAURICIO VELANDIA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.506.193 de Bogotá, abogado en ejercicio con tarjeta profesional No. 84.143 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado de **RECAUDO BOGOTÁ S.A.S.** en los términos y condiciones previstos en el poder especial que le fue conferido y anexado con el escrito de queja.

ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO: RECONOCER personería a **JAVIER CORTÁZAR MORA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.146.314 de Bogotá, abogado en ejercicio con tarjeta profesional No. 64.612 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado de **ANGELCOM S.A.** en los términos y condiciones previstos en el poder especial que le fue conferido y anexado al presente expediente.

ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO: NOTIFICAR personalmente el contenido del artículo **ARTÍCULO OCTAVO** de la presente resolución a la sociedad **RECAUDO BOGOTÁ S.A.S.**, en su condición de denunciante, a través de su representante legal, o quien haga sus veces, advirtiéndole que contra dicho artículo procede el recurso de reposición de conformidad con los presupuestos de la ley 1437 de 2011.

PARÁGRAFO: En caso de no ser posible la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la comunicación, ésta se hará por medio de aviso que se remitirá a la

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 113

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 158 del Decreto 19 de 2012.

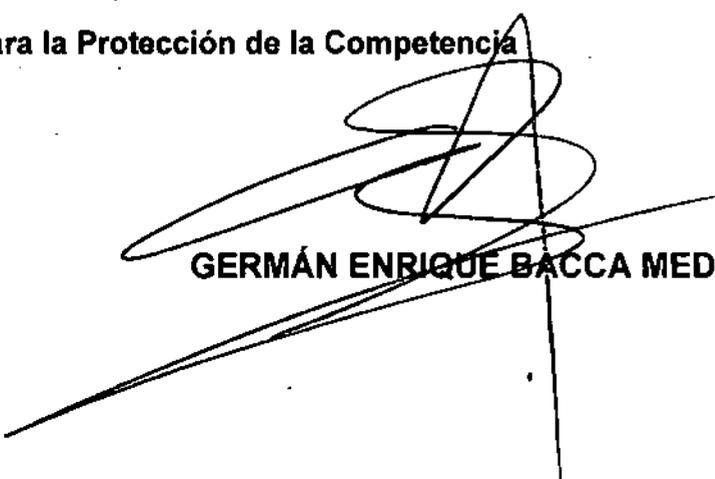
ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO: COMUNICAR, exceptuando el artículo **ARTÍCULO OCTAVO**, el contenido de la presente resolución a la sociedad **RECAUDO BOGOTÁ S.A.S.**, en su condición de denunciante.

ARTÍCULO DÉCIMO NOVENO: En contra de la decisión contenida en el presente acto administrativo no procede recurso alguno, en los términos del artículo 20 de la Ley 1340 de 2009, artículo 75 de la Ley 1437 de 2011, concordante con el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 155 del Decreto 019 de 2012, el artículo 54 del Decreto 2153 de 1992.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá a los **05 MAY 2015**

El Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia


GERMÁN ENRIQUE BACCA MEDINA

Elaboró Mónica Castillo
Germán Calvano
Andrés Tamayo
Alejandra Jaramillo

Revisó Juliana Chinchilla Guerrero
Aprobó Germán Enrique Bacca Medina

23253 - - 3

RESOLUCIÓN NÚMERO _____ DE 2015 HOJA N° 114

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

NOTIFICACIONES:

PERSONAS JURÍDICAS

Doctor
Javier Cortázar
C.C. 79.146.314
T.P. 64.612 del C.S.J.
Calle 93 Bis No. 19 - 40 Oficina 204
Telefax. 7053413
E-mail: admin@cortazarurdaneta.com
Bogotá - Colombia
Apoderado
ANGELCOM S.A.

ANGELCOM S.A. ✓
NIT 860.512.054
Representante Legal: Jorge Eduardo Cabrera Vargas o quien haga sus veces
Trv. 22 No. 19 - 19
Teléfono: 5603880
Correo electrónico: correo@angelcom.com.co
Bogotá - Colombia

SAR SISTEMAS ASESORIAS Y REDES S.A.S. ✓
NIT 860.512.079
Representante Legal: Jorge Ignacio López Cardozo o quien haga sus veces
Trv. 22 No. 19 - 19
Teléfono: 2017077
Correo electrónico: johanna.pena@sar.com.co
Bogotá - Colombia

KEB TECHNOLOGY COLOMBIA ✓
NIT 830.133.800
Representante Legal:
SAR SISTEMAS ASESORIAS Y REDES S.A.S. ✓
NIT 860.512.079
Representante Legal: Jorge Ignacio López Cardozo o quien haga sus veces
Trv. 22 No. 19 - 19
Teléfono: 5603880
Correo electrónico: mcardonal@angelcom.com.co
Bogotá - Colombia

Doctor
Mauricio Velandia
C.C. 79.506.193



RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 115

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

T.P. 84.143 del C.S.J.
Cra. 11A No. 94A - 23 / 31, Of. 304
Tel. 6223405
Fax. 6213157
E-mail: mauriciovelandia@mauriciovelandia.com
Bogotá - Colombia
Apoderado
✓ RECAUDO BOGOTÁ ✓

NOTIFICACIONES:

PERSONAS NATURALES

Señor
✓ JORGE EDUARDO CABRERA VARGAS ✓
C.C. No. 19.251.138
Trv. 22 No. 19 - 19
Teléfono: 5603880
Correo electrónico: correo@angelcom.com.co
Bogotá - Colombia

Señor
✓ RICARDO ÁNGEL OSPINA ✓
C.C. No. 17.141.938
Trv. 22 No. 19 - 19
Teléfono: 5603880
Correo electrónico: correo@angelcom.com.co
Bogotá - Colombia

Señor
✓ JORGE ENRIQUE CORTAZAR GARCÍA ✓
C.C. No. 17.163.935 ^{NO CORRESPONDE -> CRISTINA SAENZ JORGE EDUARDO}
Trv. 22 No. 19 - 19
Teléfono: 5603880
Correo electrónico: correo@angelcom.com.co
Bogotá - Colombia

Señor
✓ FRANCISCO DE PAULA SAENZ FLOREZ ✓
C.C. No. 17.163.927
Trv. 22 No. 19 - 19
Teléfono: 5603880
Correo electrónico: correo@angelcom.com.co
Bogotá - Colombia

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 116

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

Señor
N° **JAIRO ANTONIO VELÁSQUEZ MEJÍA** ✓✓
C.C. No. 19.104.629
Trv. 22 No. 19 - 19
Teléfono: 5603880
Correo electrónico: correo@angelcom.com.co
Bogotá - Colombia

Señora¹
N° **MARTHA CECILIA BAHAMON DE RESTREPO** ✓✓
C.C. No. 34.041.416
Trv. 22 No. 19 - 19
Teléfono: 5603880
Correo electrónico: correo@angelcom.com.co
Bogotá - Colombia

Señor
N° **CARLOS JOSÉ ÁNGEL ORTEGA** ✓✓
C.C. No. 79.959.938
Trv. 22 No. 19 - 19
Teléfono: 5603880
Correo electrónico: correo@angelcom.com.co
Bogotá - Colombia

Señor
N° **JORGE IGNACIO LÓPEZ CARDOZO** ✓✓
C.C. No. 19.251.336
Trv. 22 No. 19 - 19
Teléfono: 2017077
Correo electrónico: johanna.pena@sar.com.co
Bogotá - Colombia

Señor
N° **JAIR HUMBERTO ORTÍZ VALLEJO** ✓✓
C.C. No. 10.132.675
Trv. 22 No. 19 - 19
Teléfono: 2017077
Correo electrónico: johanna.pena@sar.com.co
Bogotá - Colombia

COMUNICACIONES:

Doctor
MAURICIO VELANDIA
C.C. 79.506.193

RESOLUCIÓN NÚMERO 23253 - - - DE 2015 HOJA N° 117

"Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos"

T.P. 84.143 del C.S.J.
Cra. 11A No. 94A - 23 / 31, Of. 304
Tel. 6223405
Fax. 6213157
E-mail: mauriciovelandia@ mauriciovelandia.com
Bogotá - Colombia
Apoderado
RECAUDO BOGOTÁ ✓

Doctora
NATALIA AVELLO VIVES ✓
Ministra
Ministerio de Tránsito y Transporte
Av. El Dorado C.A.N. entre Cra. 57 y 59
Bogotá - Colombia

Doctor
JAVIER ANTONIO JARAMILLO RAMÍREZ ✓
Superintendente
Superintendencia de Puertos y Transporte
Calle 63 No. 9A - 45, pisos 2 y 3
Bogotá - Colombia

Doctora
MARÍA CONSTANZA GARCÍA ✓
Secretario de Movilidad
Secretaría Distrital de Movilidad
Calle 13 No. 37 - 35
Bogotá - Colombia