



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

RESOLUCIÓN NÚMERO 87680 DE 2015

Radicación: 12-125405

27 JUL. 2015

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

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

en ejercicio de sus facultades legales, en especial la prevista en el 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 dispuesto en el numeral 3 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, es función de la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante **SIC**) “[c]onocer 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.”

TERCERO: 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 “[t]ramitar, de oficio o por solicitud de un tercero, averiguaciones preliminares e instruir las investigaciones tendientes a establecer infracciones a las disposiciones sobre protección de la competencia”.

CUARTO: Que mediante escrito radicado con el No. 12-125405 del 26 de julio de 2012¹, la **TRANSPORTADORA DE VALORES ATLAS LTDA.** (en adelante **ATLAS**), denunció a **BRINKS DE COLOMBIA S.A.** (en adelante **BRINKS**) y **COMPAÑÍA TRANSPORTADORA DE VALORES PROSEGUR S.A.** (en adelante **PROSEGUR**), por presuntas prácticas restrictivas de la competencia en el mercado de servicios de transporte de valores en distintas regiones del país.

Al respecto **ATLAS** solicitó a esta Superintendencia:

¹ Folios 1 a 134 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. 12-125405.

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

Radicación: 12-125405

*"(...) se inicie la respectiva investigación preliminar tendiente a establecer la presunta comisión de prácticas restrictivas a la competencia, en particular, conductas colusorias, y el ofrecimiento de precios artificialmente bajos, por parte de **BRINKS DE COLOMBIA S.A.** y **COMPAÑÍA TRANSPORTADORA DE VALORES PROSEGUR DE COLOMBIA S.A.** en contra de **TRANSPORTADORA DE VALORES ATLAS LTDA.***

(...)"².

QUINTO: Que con fundamento en la información que obra en el Expediente, mediante memorando radicado con el No. 12-125405-36-0 del 27 de diciembre de 2012³, 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 por parte de las empresas **BRINKS** y **PROSEGUR**.

SEXTO: Que en desarrollo de las facultades conferidas a esta Entidad de conformidad con lo dispuesto por los numerales 62⁴, 63⁵ y 64⁶ del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, esta Delegatura efectuó las siguientes visitas administrativas, testimonios y requerimientos de información, como se relacionan a continuación:

6.1. VISITAS ADMINISTRATIVAS

- Visita Administrativa realizada a las instalaciones del **BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A.** (en adelante **BANCO AGRARIO**) en Bogotá, el 27 de julio de 2012⁷.
- Visita Administrativa realizada a las instalaciones de **ATLAS** en Bogotá, el 27 de julio de 2012⁸.

² Folios 40 y 41 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

³ Folio 661 del Cuaderno Público No. 3 del Expediente.

⁴ "**Artículo 1. Numeral 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".

⁵ "**Artículo 1. Numeral 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".

⁶ "**Artículo 1. Numeral 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".

⁷ Folio 140 a 144 del Cuaderno Público No. 2 del Expediente. Acta de visita administrativa radicada con el No. 12-125405-10 del 27 de julio de 2012.

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

Radicación: 12-125405

- Visita Administrativa realizada a las instalaciones de **PROSEGUR** en Bogotá, el 27 de julio de 2012⁹.
- Visita Administrativa realizada a las instalaciones de **BRINKS** en Bogotá, el 27 de julio de 2012¹⁰.

6.2. TESTIMONIOS

- Diligencia de testimonio practicada el 18 de diciembre de 2012, a **LUIS FERNANDO BETANCUR GARCÉS**, en su calidad de representante legal de **ATLAS**¹¹.
- Diligencia de testimonio practicada el 24 de enero de 2013, a **CARLOS EDUARDO BARRERA CARVAJAL**, en su calidad de gerente de **LÍNEAS AÉREAS GALÁN LTDA.** (en adelante **AEROGALÁN**)¹².
- Diligencia de testimonio practicada el 4 de febrero de 2014, a **RICARDO KABALÁN RACHED**, en su calidad de Representante Legal de **SOLAIR S.A.S** (en adelante **SOLAIR**)¹³.
- Diligencia de testimonio practicada el 27 de febrero de 2014, a **LEONARDO HERRERA ARENAS**, en su calidad de gerente de **COLCHARTER LTDA** (en adelante **COLCHARTER**)¹⁴.

6.3. REQUERIMIENTOS DE INFORMACIÓN

⁸ Folio 363 a 367 del Cuaderno Público No. 3 del Expediente. Acta de visita administrativa radicada con el No. 12-125405-20 del 27 de julio de 2012.

⁹ Folio 546 a 555 del Cuaderno Reservado No. 2 del Expediente. Acta de visita administrativa radicada con el No. 12-125405-22 del 27 de julio de 2012.

¹⁰ Folio 424 a 426 del Cuaderno Público No. 3 del Expediente. Acta de visita administrativa radicada con el No. 12-125405-21 del 27 de julio de 2012.

¹¹ Folio 633 a 635 del Cuaderno Público No. 3 del Expediente. Acta de visita administrativa radicada con el No. 12-125405-21 del 27 de julio de 2012.

¹² Folio 664 del Cuaderno Público No. 3 del Expediente.

¹³ Folios 992 y 993 del Cuaderno Público No. 6 del Expediente.

¹⁴ Folios 1051 y 1052 del Cuaderno Público No. 6 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 37680 DE 2015 Hoja N°. 4

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

Radicación: 12-125405

- Información requerida mediante radicado No. 12-125405-27 del 31 de agosto de 2012¹⁵, a **SANTIAGO CASTRO GÓMEZ**, en su calidad de Director General de la unidad administrativa de la **AERONÁUTICA CIVIL**.
- Información requerida mediante radicado No. 12-125405-41 del 15 de abril de 2013¹⁶, a **LUIS FERNANDO BETANCUR GARCÉS**, en su calidad de representante legal de **ATLAS**.
- Información requerida mediante radicado No. 12-125405-44 del 15 de abril de 2013¹⁷, a **YAGO PALAO TIRADO**, en su calidad de gerente de **PROSEGUR**.
- Información requerida mediante radicado No. 12-125405-45 del 15 de abril de 2013¹⁸, a **ALBERTO ARCINIEGAS FRANCO**, en su calidad de representante legal de **BRINKS**.
- Información requerida mediante radicado No. 12-125405-51 del 18 de diciembre de 2013¹⁹, al **BANCO DE BOGOTÁ S.A.** (en adelante **BANCO DE BOGOTÁ**).
- Información requerida mediante radicado No. 12-125405-52 del 18 de diciembre de 2013²⁰, al **BANCO POPULAR S.A.** (en adelante **BANCO POPULAR**).
- Información requerida mediante radicado No. 12-125405-53 del 18 de diciembre de 2013²¹, a **BANCOLOMBIA S.A.** (en adelante **BANCOLOMBIA**).
- Información requerida mediante radicado No. 12-125405-54 del 18 de diciembre de 2013²², a **CITIBANK COLOMBIA S.A.** (en adelante **BCSC**).

¹⁵ Folio 621 del Cuaderno Público No. 3 del Expediente.

¹⁶ Folio 697 y 698 del Cuaderno Público No. 4 del Expediente.

¹⁷ Folio 699 y 700 del Cuaderno Público No. 4 del Expediente.

¹⁸ Folio 701 y 702 del Cuaderno Público No. 4 del Expediente.

¹⁹ Folios 719 a 721 del Cuaderno Público No. 4 del Expediente.

²⁰ Folio 722 y 723 del Cuaderno Público No. 4 del Expediente.

²¹ Folio 724 y 725 del Cuaderno Público No. 4 del Expediente.

²² Folio 726 y 727 del Cuaderno Público No. 4 del Expediente.

37680

RESOLUCIÓN NÚMERO _____ DE 2015 Hoja N°. 5

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

Radicación: 12-125405

- Información requerida mediante radicado No. 12-125405-55 del 18 de diciembre de 2013²³, a **HSBC COLOMBIA S.A.** (en adelante **HSBC**).
- Información requerida mediante radicado No. 12-125405-56 del 18 de diciembre de 2013²⁴, al **BANCO GNB SUDAMERIS S.A.** (en adelante **SUDAMERIS**).
- Información requerida mediante radicado No. 12-125405-57 del 18 de diciembre de 2013²⁵, al **BANCO BILBAO VIZCAYA ARGENTARIA COLOMBIA S.A.** (en adelante **BBVA**).
- Información requerida mediante radicado No. 12-125405-58 del 18 de diciembre de 2013²⁶, a **HELM BANK S.A.** (en adelante **HELM**).
- Información requerida mediante radicado No. 12-125405-59 del 18 de diciembre de 2013²⁷, al **BANCO DE OCCIDENTE S.A.** (en adelante **BANCO DE OCCIDENTE**).
- Información requerida mediante radicado No. 12-125405-60 del 18 de diciembre de 2013²⁸, al **BANCO CAJA SOCIAL BCSC S.A.** (en adelante **BCSC**).
- Información requerida mediante radicado No. 12-125405-62 del 18 de diciembre de 2013²⁹, al **BANCO DAVIVIENDA S.A.** (en adelante **DAVIVIENDA**).
- Información requerida mediante radicado No. 12-125405-63 del 18 de diciembre de 2013³⁰, al **BANCO COLPATRIA MULTIBANCA COLPATRIA S.A.** (en adelante **COLPATRIA**).
- Información requerida mediante radicado No. 12-125405-65 del 18 de diciembre de 2013³¹, al **BANCO AV VILLAS S.A.** (en adelante **AV VILLAS**).

²³ Folio 728 y 729 del Cuaderno Público No. 4 del Expediente.

²⁴ Folio 730 y 731 del Cuaderno Público No. 4 del Expediente.

²⁵ Folio 732 y 733 del Cuaderno Público No. 4 del Expediente.

²⁶ Folio 734 y 735 del Cuaderno Público No. 4 del Expediente.

²⁷ Folio 736 y 737 del Cuaderno Público No. 4 del Expediente.

²⁸ Folio 738 y 739 del Cuaderno Público No. 4 del Expediente.

²⁹ Folio 741 y 742 del Cuaderno Público No. 4 del Expediente.

³⁰ Folios 743 y 744 del Cuaderno Público No. 4 del Expediente.

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

Radicación: 12-125405

- Información requerida mediante radicado No. 12-125405-66 del 18 de diciembre de 2013³², al **BANCO FALABELLA S.A.** (en adelante **FALABELLA**).
- Información requerida mediante radicado No. 12-125405-71 del 18 de diciembre de 2013³³, a **LUIS FERNANDO BETANCUR GARCÉS**, en su calidad de representante legal de **ATLAS**.
- Información requerida mediante radicado No. 12-125405-72 del 18 de diciembre de 2013³⁴, a **YAGO PALAO TIRADO**, en su calidad de gerente de **PROSEGUR**.
- Información requerida mediante radicado No. 12-125405-73 del 18 de diciembre de 2013³⁵, a **ALBERTO ARCINIEGAS FRANCO**, en su calidad de representante legal de **BRINKS**.

SÉPTIMO: Que a efectos de determinar si con base en el material probatorio que obra en el Expediente, existen elementos de juicio para abrir una investigación formal tendiente a establecer la presunta infracción a las normas sobre protección de la competencia, esta Delegatura considera pertinente describir el mercado relacionado con los hechos objeto de la presente actuación.

7.1. EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE VALORES

El Decreto 356 de 1994 reglamenta el desarrollo de la actividad de transporte de valores y la define como "(...) *el servicio de vigilancia y seguridad privada que se presta para transportar, custodiar y manejar valores y el desarrollo de actividades conexas*"³⁶.

Dentro los activos clasificados como "valores", se encuentran bienes financieros tales como billetes y monedas (en adelante efectivo)³⁷, bonos, pagarés, divisas y otros

³¹ Folios 747 y 748 del Cuaderno Público No. 4 del Expediente.

³² Folios 749 y 750 del Cuaderno Público No. 4 del Expediente.

³³ Folios 755 a 757 del Cuaderno Público No. 4 del Expediente.

³⁴ Folios 758 a 760 del Cuaderno Público No. 4 del Expediente.

³⁵ Folios 761 a 763 del Cuaderno Público No. 4 del Expediente.

³⁶ Numeral 4 del artículo 6 del Decreto 356 de 1994.

³⁷ Ver: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/econo23.htm>. Consultado el 8 de octubre de 2013.

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

Radicación: 12-125405

papeles, así como bienes no financieros considerados por sus dueños como de alto valor.

No obstante, el servicio de transporte de valores está destinado principalmente al transporte de efectivo, en razón a ello, y debido a que la queja que dio inicio a la presente actuación administrativa hace referencia al transporte de este tipo de valor, el análisis que se realizará a continuación corresponde al transporte de efectivo en Colombia.

El efectivo puede ser transportado en cuatro modalidades diferentes, esto de acuerdo a las zonas geográficas involucradas en la prestación del servicio³⁸: i) urbana; ii) interurbana; iii) aérea nacional, y iv) aérea internacional, las cuales se exponen a continuación:

- i) Urbana: corresponde al servicio de transporte de valores que se realiza por vía terrestre entre puntos ubicados en una misma ciudad o población³⁹.
- ii) Interurbana: el servicio interurbano es aquel que se realiza en forma terrestre entre puntos ubicados en diferentes ciudades en las que la transportadora de valores tiene Centros de Efectivo⁴⁰ (en adelante **CDE**) tanto en el origen como en el destino⁴¹.
- iii) Aérea nacional: "se entiende por transporte aéreo nacional aquel que se realiza por vía aérea, ya sea en helicóptero o en avioneta o a través de aerolíneas comerciales contratadas (...)"⁴² por la transportadora de valores entre puntos ubicados en ciudades o poblaciones del territorio nacional.
- iv) Aérea internacional: "(...) aquel que presta el proveedor desde las ciudades donde exista aeropuerto hacia ciudades del exterior (...)"⁴³.

³⁸ Folio 363 del Cuaderno Público No. 3 del Expediente.

³⁹ Invitación_a_Ofertar_BAC_2012-0061DG.zip. Ver: https://bvirtual.bancoagrario.gov.co/contratacion/documento_listado.aspx?licxpaID=197789&idEtapa=199. Consultado el 11 de septiembre de 2013.

⁴⁰ Lugar donde se encuentra el efectivo. Invitación_a_Ofertar_BAC_2012-0061DG.zip. Ver: https://bvirtual.bancoagrario.gov.co/contratacion/documento_listado.aspx?licxpaID=197789&idEtapa=199. Consultado el 11 de septiembre de 2013.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Folio 866 del Cuaderno Público No. 5 del Expediente.

⁴³ *Ibidem*.

37680

RESOLUCIÓN NÚMERO _____ DE 2015 Hoja N°. 8

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

Radicación: 12-125405

Ahora bien, además del transporte de efectivo, el mercado objeto de estudio tiene principalmente, los siguientes servicios complementarios: i) procesamiento de billetes y monedas; ii) operaciones con el **BANCO DE LA REPÚBLICA** en billetes y monedas, por medio de emisario; iii) transporte entre **CDE**.

i) Procesamiento de billetes y monedas

El servicio de procesamiento de billetes y monedas, se encuentra clasificado de la siguiente manera⁴⁴: 1) verificación; 2) clasificación; 3) refajillado; 4) procesamiento de efectivo no fajado; 5) selección de billetes por tamaño; y 6) almacenamiento y custodia en los **CDE**. La Tabla No. 1 presenta las características de cada uno de los servicios anteriormente enumerados.

Tabla No. 1
Servicios de procesamiento de billetes y monedas

SERVICIO	DEFINICIÓN
Verificación	"Es la apertura de unidades de carga, conteo y verificación del contenido contra el valor declarado en el DUCE ⁴⁵ establecido por la transportadora de valores para la entrega o recibo de valores".
Clasificación	"Para el caso de billetes consiste en romper las fajillas, separar billetes en aptos para circular y deteriorados, identificar billetes presuntamente falsos, billetes presuntamente no cambiables, mezclas de denominación en un fajo, faltantes o sobrantes por billetes doblados en un fajo, y conformar fajos de la misma denominación". "Para el caso de moneda consiste en la detección de monedas presuntamente falsas, mezclas, y/o presencia de otros elementos".
Refajillado	"Corresponde al cambio de fajilla por una nueva suministrada por el BANCO , sin modificar el contenido del fajo y que se posea las características establecidas por el mismo".
Procesamiento de efectivo no fajado	"Consiste en la separación, verificación y clasificación que se realiza al efectivo que no se encuentra fajado, para completar fajos de 100 billetes de la misma denominación y tamaño".
Selección de billetes por tamaño	"Este servicio se basa en separar los billetes, para formar fajos de 100 especies de las mismas dimensiones y denominaciones".
Almacenamiento y custodia en el CDE .	"Este servicio consiste en el almacenamiento de los valores del BANCO (billetes y monedas), dentro de las instalaciones de la transportadora de valores, a los que se denominan Centros de Efectivo, los montos de dichos valores están establecidos de acuerdo a los cupos que

⁴⁴ Invitación_a_Ofertar_BAC_2012-0061DG.zip. Ver: https://bvirtual.bancoagrario.gov.co/contratacion/documento_listado.aspx?licxpald=197789&idEtapa=199. Consultado el 11 de septiembre de 2013.

⁴⁵ "Es el Documento Único de Conducción de Efectivo, en el cual se diligencia toda la información relacionada con el servicio que se esté realizando. Aplica tanto para billete como para moneda, bien sea en fajos o bolsas completas o en picos". *Ibidem*.

RESOLUCIÓN NÚMERO 3768011111 DE 2015 Hoja N°. 9

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

Radicación: 12-125405

DEFINICIÓN	
	determine el BANCO".

Fuente: Elaboración SIC⁴⁶.

- ii) Operaciones con el Banco de la República en billetes y monedas por medio de emisario

Este servicio consiste en el "transporte de dinero en efectivo desde el Centro de Efectivo de la transportadora de valores hasta las instalaciones del Banco de la República o viceversa, con entrega tanto en la ventanilla al público, como en el área de recibos y pagos a bancos"⁴⁷.

- iii) Transporte entre CDE

"Este servicio de transporte se genera entre Centros de Efectivo en la misma ciudad, o hacia una diferente"⁴⁸.

Teniendo en cuenta lo anteriormente descrito, las transportadoras de valores deben operar principalmente conforme a los siguientes aspectos⁴⁹:

- Cumplir con mínimos estándares de seguridad en relación con el transporte, envío, alistamiento y custodia de efectivo.
- Disponer de servicios de bóvedas.
- Brindar el servicio de recolección, provisión, clasificación y conteo de efectivo.
- Disponer del servicio de transporte aéreo.
- Flota de transporte con sus respectivos implementos de seguridad (armamento, sistemas de comunicación, sistema de posicionamiento global GPS, entre otros)
- Seguridad y protección civil en planta física y bóvedas.

7.1.1. Regulación en el mercado de transporte de valores en Colombia

Los servicios de transporte de valores se encuentran regulados por la **SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA PRIVADA** de acuerdo a lo establecido en el Decreto 356 de 1994 y el Decreto 71 de 2002.

⁴⁶ Ibídem.

⁴⁷ Ibídem.

⁴⁸ Ibídem.

⁴⁹ Folio 783 del Cuaderno Público No. 4 del Expediente.

37680

RESOLUCIÓN NÚMERO _____ DE 2015 Hoja N°. 10

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

Radicación: 12-125405

Conforme a la normatividad referida, cualquier empresa que pretenda entrar al mercado de vigilancia y seguridad privada, y en específico a la actividad de transporte de valores, deberá cumplir con una lista de requisitos financieros y documentales que soporten la actividad a realizar. Para efectos del presente análisis, se tomaron solo algunos de los requisitos referidos en la norma, esto con base en la incidencia que estos pueden tener sobre la entrada de oferentes potenciales, y por tanto, en la situación competitiva del mercado.

El Decreto 356 de 1994 establece que:

"(...)

ARTÍCULO 33. CAPITAL. Las empresas de transporte de valores, deberán acreditar un capital no menor a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de constitución de la empresa. Las empresas que se hallen operando con anterioridad a la expedición de este decreto, en un lapso máximo de dos (2) años, deberán incrementar su capital social a la suma establecida en el inciso anterior, teniendo en cuenta el salario mínimo legal mensual vigente.

(...)"

Por su parte, el Decreto 71 de 2002 dispone:

"(...)

Artículo 3. Relación mínima de patrimonio. A partir de la vigencia del presente decreto establécese como relación mínima de patrimonio el equivalente al 40% del total de sus activos.

Artículo 4. Composición del patrimonio. La composición del patrimonio será tal que garantice el principio de proporcionalidad entre éste y el capital suscrito y pagado para lo cual se establece un 20% como mínimo de capital total del patrimonio.

(...)"

Los requisitos financieros señalados anteriormente componen ciertamente un límite a la entrada de empresas que busquen prestar el servicio de transporte de valores, pues los montos considerados no se encuentran disponibles para todas las empresas que están en la economía. En este sentido, puede afirmarse que existe una barrera regulatoria a nuevos oferentes potenciales al mercado de transporte de valores, esto, en la medida en que la autorización para operar requiere de inversiones de capital significativas y estructuras organizacionales estrictas.

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

Radicación: 12-125405

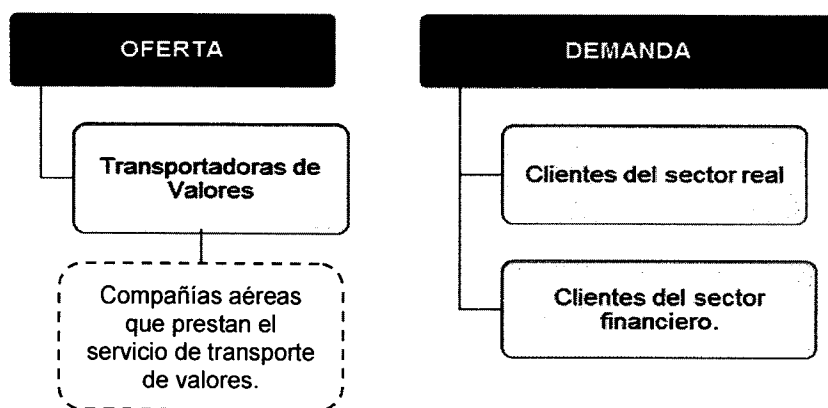
7.1.2. Agentes que participan en el mercado de transporte de valores

La oferta del servicio de transporte de valores está constituida por las empresas transportadoras de valores. La principal actividad de dichas empresas, como su nombre lo indica, es el transporte físico de un lugar a otro de valores, generalmente efectivo⁵⁰ (Figura No. 1).

En razón a que el traslado del efectivo requiere la movilización del mismo a diferentes regiones del país, la prestación del servicio objeto de estudio, requiere la subcontratación de compañías de transporte aéreo⁵¹ (Figura No. 1). Este tipo de servicio será analizado en el numeral 7.1.2.2. de la presente Resolución.

Por el lado de la demanda, los clientes del servicio son entidades del sector financiero y real⁵², siendo las entidades bancarias los demandantes que mayores rubros de ingresos generan a las transportadoras de valores (Figura No. 1).

Figura No. 1
Agentes que participan en el mercado de transporte de valores



Fuente: Elaboración SIC con base en información que obra en el Expediente⁵³.

⁵⁰ Folio 1019 del Cuaderno Público No. 6 del Expediente.

⁵¹ Folio 1020 del Cuaderno Público No. 6 del Expediente.

⁵² "El sector real se puede definir como una agrupación de actividades económicas dentro de las cuales se encuentran las del sector primario, las del sector secundario y algunas actividades del sector terciario". Ver: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/econo52.htm>. Consultado el 8 de octubre de 2013.

Entre las empresas que demandan el servicio de transporte de valores se encuentran: comercializadoras, cadenas comerciales, estaciones de servicio, prestadores de servicio de transporte público, empresas de publicidad, entre otros.

⁵³ Folio 388 y 647 del Cuaderno Público No. 3 del Expediente.

37680

RESOLUCIÓN NÚMERO _____ DE 2015 Hoja N°. 12

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

Radicación: 12-125405

A continuación, se describirán las características de la oferta y la demanda en el mercado de transporte de valores en Colombia.

7.1.2.1. Características de la oferta en el mercado de transporte de valores en Colombia

De acuerdo con la **SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA**, en el mercado de transporte de valores en Colombia tienen presencia ocho (8) compañías autorizadas para prestar este tipo de servicio (Tabla No. 2).

Tabla No. 2
Compañías autorizadas para prestar el servicio de transporte de valores

ID	RAZÓN SOCIAL
1	BRINKS
2	PROSEGUR
3	G4S
4	SEGURIDAD MÓVIL DE COLOMBIA
5	ATLAS
6	TRANSPORTADORA DE VALORES DEL SUR (TRANSVASUR)
7	VALORES AINCA LTDA.
8	VATCO GROUP LTDA.

Fuente: Elaboración **SIC** a partir de información de la **SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA**⁵⁴.

Para 2011⁵⁵, según los ingresos operacionales, las principales cuatro compañías en este mercado eran: **BRINKS** con 45%; **PROSEGUR** con 23%; **G4S CASH SOLUTION COLOMBIA LTDA.** (en adelante **G4S**) con 13 % y **ATLAS** con 9% (Figura No. 2).

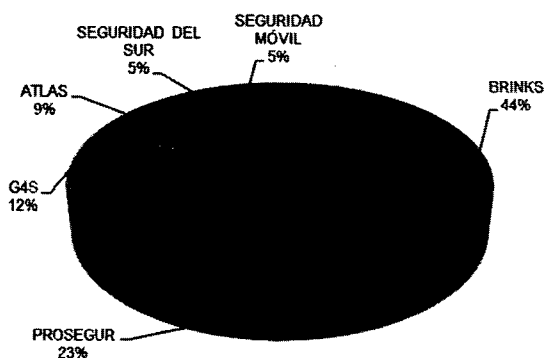
⁵⁴ Ver: <http://www.supervigilancia.gov.co/>. Consultado el 17 de septiembre de 2013.

⁵⁵ Las participaciones referidas al año 2011, se utilizan y referencian en el presente escrito, incluso para hechos del 2012, toda vez que este último año y al momento de la licitación sólo se estaban consolidados los datos referentes al año 2011.

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

Radicación: 12-125405

Figura No. 2
Participaciones de mercado. Información consolidada 2011.



Fuente: Elaboración SIC con base en la información que obra en el Expediente⁵⁶.

Así, las 2 principales compañías, **BRINKS** y **PROSEGUR**, poseían conjuntamente el 68% del mercado, lo que podría denotar la existencia de un mercado concentrado.

Es importante señalar que no todas las compañías autorizadas para prestar servicios de transporte de valores compiten en todo el mercado nacional, pues cada transportadora opera en ciertas zonas geográficas de acuerdo a los **CDE** que tenga operando en sus proximidades. De esta manera, pueden existir regiones que cuenten con la presencia efectiva (por la posesión de un **CDE** cercano) de sólo un agente proveedor del servicio y por tanto, tener condiciones de competencia menos favorables que una en la que se encuentren localizados **CDE** de dos o más transportadoras⁵⁷.

En este orden de ideas, las participaciones presentadas con anterioridad se analizan a la luz de las particularidades de la zona a la que se refiera en un determinado momento, pues cada posible división geográfica analizada, tendrá muchas heterogeneidades respecto a su situación competitiva.

7.1.2.2. Servicio aéreo de transporte de valores

La modalidad de transporte aéreo de valores es necesaria en la medida en que en diversas zonas del país existen dificultades de acceso derivadas principalmente de dos aspectos. En primer lugar, la geografía nacional caracterizada por su asimetría, dificulta la llegada de transportadoras de valores a ciertas zonas del país; y en segundo lugar, las condiciones de seguridad. Estos dos aspectos hacen que el transporte aéreo sea

⁵⁶ Folio 370 y 648 del Cuaderno Público No. 3 del Expediente.

⁵⁷ Folio 359 del Cuaderno Reservado No.1 del Expediente.

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

Radicación: 12-125405

necesario para la efectiva prestación de los servicios de transporte de valores en ciertas regiones del país⁵⁸.

En Colombia, ninguna de las transportadoras de valores autorizadas cuenta con aeronaves (helicóptero o avión) propias para prestar sus servicios de manera aérea, razón por la cual, estas deben contratar directamente a las compañías aéreas que operen en la zona de interés⁵⁹. De esta manera, la demanda del servicio de transporte aéreo, se realiza, por lo general, por solicitud expresa del cliente. En esa medida, la transportadora de valores no determina de forma anticipada una zona geográfica para la contratación de los servicios aéreos, lo cual a su vez deviene en la imposibilidad práctica de determinar, también con anticipación, un único operador aéreo⁶⁰.

Ahora bien, para la contratación del servicio aéreo de valores, la transportadora evalúa, principalmente, los aspectos que se relacionan en la siguiente tabla:

⁵⁸ Folio 145 del Cuaderno Reservado No. 1 y folio 1030 del Cuaderno Público No. 6 del Expediente.

⁵⁹ Folio 665 del Cuaderno Público No. 3 del Expediente.

⁶⁰ Con relación a la contratación del servicio aéreo de valores, **BRINKS** establece:

(...)

Al ser solicitados o subcontratados esos servicios de conformidad con las necesidades del giro ordinario de los negocios de nuestros clientes, es imposible determinar previamente una única zona geográfica para contratar los servicios y/o de la oferta de aeronaves para satisfacer esa demanda en un momento específico". Folio 1028 del Cuaderno Público No. 6 del Expediente.

Por su parte, **ATLAS** afirma que "no tiene áreas geográficas definidas para la prestación del servicio aéreo de valores, depende de las solicitudes de servicios de transporte de valores que nos hagan nuestros clientes". Folio 987 del Cuaderno Público No. 6 del Expediente.

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

Radicación: 12-125405

Tabla No. 3
Requisitos mínimos para la contratación del servicio de transporte aéreo

REFERENCIA	DEFINICIÓN
Constitución y experiencia	Definición de la constitución de la empresa, composición accionaria y experiencia certificada en años de sus operaciones en transporte aéreo de carga y pasajeros. Lista de clientes con los cuales trabaja actualmente para el transporte de valores como para otros tipos de carga.
Condiciones legales	Soportes que certifiquen estar avalados en transporte de carga y pasajeros ante las entidades de control gubernamental: AERONAÚTICA CIVIL, Dirección de Antinarcóticos-PLOCÍA NACIONAL y FUERZA AÉREA COLOMBIANA.
Cobertura de pólizas	Certificados de cobertura para aeronaves e instalaciones. Pólizas de cobertura de riesgo civil extracontractual ⁶¹ , casco y guerra ⁶² .
Inventario de aeronaves	Inventario suficiente para cubrir la demanda en horas de vuelo base y disponer de aeronaves back up para contingencia; dichas aeronaves deben registrarse por la normatividad establecida por las entidades de control, para lo cual deben tener vigentes la documentación requerida por aquellas.
Condición de infraestructura	Oficinas, hangares de parqueo y mantenimiento, los cuales deben cumplir con los parámetros arquitectónicos, de seguridad operacional y de control de riesgo expedidos por la AERONAÚTICA CIVIL.
Condiciones de mantenimiento	Talleres y equipos de mantenimiento óptimo para las aeronaves certificados por la casa fabricante. Personal calificado, debidamente entrenado y certificado.
Cobertura de operaciones	Bases en las cuales tiene operación e inventario de aeronaves disponible en cada una de ellas.
Respaldo de repuestos	Certificados de originalidad de repuestos empleados para el mantenimiento de las aeronaves, emitidos por la casa matriz.
Talento humano	Certificación de pilotos con vigencia del último año, licencia aeronáutica vigente, certificado médico vigente expedida por la entidad aeronáutica, certificado de antecedentes judiciales y certificado de carencia de informes por tráfico de estupefacientes (CCITE) ⁶³ .

⁶¹ "cubre la responsabilidad civil extracontractual en que incurra el asegurado por daños materiales y lesiones personales causados a terceros durante la vigencia de la póliza y que sucedan durante el desarrollo de las actividades propias del asegurado, debidamente relacionadas y aseguradas por la presente póliza". En: <http://www.segurosdelestado.com/cmsestado/paginas/documento.aspx?idr=54>. Consultado el 26 de marzo de 2014.

⁶² "Ampara las pérdidas o daños ocasionado a las (s) aeronave (s) del asegurado, resultantes a consecuencia de guerra y riesgos aliados, incluyendo gastos de extorsión y secuestro". En: http://www.mundialseguros.com/wps/portal/!ut/p/b1/04_SjzQ0MTYyM7awMDLQj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfGjzOJDjUI9zJ0NjAwsfL1cDDwNQ3wMnEINjNwdzFRzoxwVAZ6Y-io!. Consultado el 26 de marzo de 2014.

⁶³ "Es el documento que certifica la inexistencia de registros debidamente fundamentados por comportamientos relacionados con delitos de tráfico de estupefacientes, testaferrato, enriquecimiento ilícito y conexos, contra la persona o la empresa a favor de quien se expide y autoriza el manejo de sustancias químicas controladas, en las cantidades, lugares y calidades establecidas en el mismo". En: <http://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Ciudadano/Tramites/Control%20de%20Administraci%C3%B3n%20para%20el%20manejo%20de%20sustancias%20qu%C3%ADmicas.pdf>. Consultado el 26 de marzo de 2014.

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

Radicación: 12-125405

REFERENCIA	DEFINICIÓN
Aeronaves propuestas	Ficha técnica de aeronaves, especificando: tipo de motor de la aeronave, capacidad, rendimiento; velocidad operativa; tipo de combustible empleado, tiempo de autonomía; capacidad de carga; descripción de las aeronaves back up con destino a contingencia.
Tarifa hora de vuelo	Tarifa de hora de vuelo de la aeronave.
Costo de Ferry	Tarifa de hora de vuela aplicable a desplazamientos (Ferrys) imputables a la transportadora.
Costo de pernctada	Tarifa de pernctada por operaciones que impliquen dejar la aeronave una noche fuera de la base por instrucción de la transportadora.

Fuente: Elaboración SIC con base en la información que obra en el Expediente⁶⁴.

En general, las tarifas que las transportadoras de valores pagan por esta modalidad de servicio a las compañías aéreas no cuentan con ninguna regulación específica, razón por la cual dichas tarifas son cambiantes de acuerdo a la situación del mercado⁶⁵. Adicionalmente, dentro de los factores que se consideran para determinar las tarifas a cobrar por parte de las compañías de transporte aéreo se incluyen, entre otras, las millas recorridas en el trayecto, el tipo de aeronave a utilizar y el peso de la carga a transportar⁶⁶.

Con respecto a la formalización de la relación comercial entre estos dos agentes, esta Delegatura encontró dos modalidades de contratación⁶⁷:

- a) Contrato marco de transporte de personas y/o carga, en el cual se especifican términos y condiciones para la prestación del servicio.
- b) Guía de transporte en la que se establece el remitente, destinatario y la tarifa correspondiente. El término de este contrato finaliza en el momento de arribo de la carga al lugar de destino.

Al respecto es necesario aclarar que los procesos de contratación de servicio aéreo de valores ***no se tratan de procesos de selección, sino de la verificación de condiciones (...)*** que le permitan a la transportadora garantizar la efectiva prestación del servicio.

En Colombia, existen aproximadamente 25 compañías aéreas que actúan como proveedoras del servicio de transporte de valores (Tabla No. 4).

⁶⁴ Folios 1026 y 1027 del Cuaderno Público No. 6 del Expediente.

⁶⁵ Folios 658 y 665 del Cuaderno Público No. 3 del Expediente.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Folios 987 y 1025 del Cuaderno Público No. 6 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 37680-1111 DE 2015 Hoja N°. 17

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

Radicación: 12-125405

Tabla No. 4
Principales compañías aéreas que prestan el servicio de transportes de valores

1	SOCIEDAD AIR FRANCE - AIR FRANCE S.A.
2	SOLAIR S.A.S.
3	AERUPIA S.A.S.
4	AEROCHARTER ANDINA S.A.
5	LAN AIRLINES S A
6	SOCIEDAD AÉREA DE IBAGUÉ LTDA.
7	COMPAÑIA PANAMEÑA DE AVIACION S A - COPA AIRLINES
8	AEROEXPRESO DEL PACIFICO S.A. - AEXPA S.A.
9	LUFTHANSA CARGO AG SUCURSAL COLOMBIA
10	DELTA HELICOPTEROS S.A.S.
11	CHARTER DEL CARIBE S.A.S.
12	AMERICAN AIRLINES INC SUCURSAL COLOMBIANA
13	SERVICIOS AEREOS REGIONALES DEL VAUPES LTDA.U. - SAERVA LTDA.U.
14	AVIANCA S.A.
15	HELICOPTEROS TERRITORIALES DE COLOMBIA S A S - HELITEC
16	HELIVALLE S.A.
17	SOCIEDAD AERONAUTICA DE SANTANDER S.A. - SASA
18	AEROEXPRESS S.A.
19	PACÍFICA DE AVIACIÓN S.A.S
20	AEROGALÁN
21	SERVICIOS AÉREOS DE TURISMO DE LA COSTA
22	EASY FLY
23	AEROSTAR S.A.S
24	COLCHARTER LTDA
25	AVIONES DEL CESAR S.A.S. - AVIOCESAR S.A.S.

Fuente: Elaboración **SIC** con base en la información que obra en el Expediente⁶⁸.

A continuación, se analizarán las características de la demanda del servicio de transporte de valores.

⁶⁸ Folios 286 del Cuaderno Público No. 2 del Expediente; Folio 368 del Cuaderno Público No. 3 del Expediente; Folios 546 a 555 del Cuaderno Reservado No. 2 del Expediente.

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

Radicación: 12-125405

7.1.2.3. Características de la demanda en el mercado de transporte de valores en Colombia

La demanda del servicio de transporte de valores puede ser analizada teniendo en cuenta: i) el número de clientes y ii) los ingresos percibidos por las transportadoras. El número de clientes refleja la cantidad de agentes que solicitan el servicio de transporte de valores. Por su parte, los ingresos recibidos por las transportadoras expresan tanto el efecto que tiene el cambio en el número de clientes, como la valoración que el mercado hace del servicio; esto último expresado en las tarifas pagadas a los proveedores.

Para el caso de las transportadoras **BRINKS**, **PROSEGUR** y **ATLAS** se pudo establecer que para el año de 2012, el 80% de los ingresos percibidos por éstas procedían en promedio de tan sólo el 3% del total de clientes (Tabla No. 5). Así mismo, de este pequeño porcentaje de clientes que concentran la mayoría de ingresos, para el caso de **BRINKS** y **PROSEGUR** más de la mitad fueron entidades bancarias, y para el caso de **ATLAS** más de la tercera parte (Tabla No. 6).

Tabla No. 5
Porcentaje de clientes que concentran el 80% del total de ingresos para los años 2010, 2011 y 2012

	2010	2011	2012
ATLAS	2,3%	2,1%	2,3%
BRINKS	3,7%	3,5%	3,7%
PROSEGUR	3,4%	3,4%	3,3%

Fuente: Elaboración SIC a partir de información recaudada⁶⁹.

Tabla No. 6
Participación de bancos en clientes que concentran el 80% de los ingresos

	2010	2011	2012
ATLAS	30,0%	33,3%	36,4%
BRINKS	70,6%	63,2%	63,6%
PROSEGUR	100%	66,7%	60,0%

Fuente: Elaboración SIC a partir de información recaudada⁷⁰.

⁶⁹ Folios 706, 713 y 717 del Cuaderno Reservado No. 2 del Expediente.

⁷⁰ *Ibidem*.

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

Radicación: 12-125405

Como se evidencia en la Tabla No. 5, para los años 2010, 2011 y 2012, la concentración de ingresos en una pequeña parte de los clientes, no sufre cambios sustanciales, pues siempre la variación entre los porcentajes de cada año no supera el 1%.

De esta manera, el mercado de transporte de valores en su componente de demanda, presenta para los años analizados y para las transportadoras **BRINKS**, **PROSEGUR** y **ATLAS**, concentración de los mayores rubros de ingresos en muy pocos clientes, principalmente del sector bancario.

En razón a ello, a continuación, se analizará las características en los procesos de contratación del transporte de valores en el sector bancario.

7.1.3. Procesos de contratación del servicio de transporte de valores en el sector bancario

La contratación del servicio de transporte, procesamiento y otros servicios complementarios de administración de efectivo por parte de las entidades bancarias, se materializa, en general, mediante la figura de oferta mercantil o comercial⁷¹.

El proceso inicia con el envío de las solicitudes de oferta de servicio y pliego de condiciones a las transportadoras de valores. Éstas presentan sus propuestas económicas durante el plazo establecido en el pliego. Posteriormente, el banco analiza las ofertas, teniendo en cuenta criterios como experiencia, tarifas, solidez jurídica, cobertura entre otras. Una vez realizado dicho proceso, el banco adjudica el servicio a la transportadora de valor que cumple con los requisitos establecidos por el mismo.

Vale la pena aclarar, que dependiendo de la cobertura con la que cuentan las transportadoras, en un área geográfica pueden tener presencia dos o más transportadoras de valores. En consecuencia, también existen zonas en las cuales solo tiene presencia operativa un solo proveedor, lo que "(...) se traduce en que en una o más plazas el servicio sea prestado por un único proveedor"⁷². En dichos casos, la contratación se realiza de manera directa.

Ahora bien, se presentan casos en los cuales, la adjudicación de una plaza no obliga al banco a "(...) asignar de forma exclusiva a cada Transportadora de Valores un mínimo

⁷¹ Folios 778, 784, 796, 805 del Cuaderno Público N. 4 del Expediente; folios 828, 833, 839 y 844 del Cuaderno Público No. 5 del Expediente; folio 995 del Cuaderno Público No. 6 del Expediente.

No obstante, algunas entidades bancarias realizan la contratación del servicio de manera directa.

⁷² Folio 833 del Cuaderno Público No. 5 del Expediente.

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

Radicación: 12-125405

*de puntos de servicio del nivel nacional, de tal manera que (...) puede en cualquier momento adicionar o restar a las Transportadoras de valores puntos de servicio de conformidad con las necesidades y criterios de selección objetiva (...)*⁷³.

7.2. Conclusiones

- El servicio de transporte de valores está destinado principalmente al transporte de efectivo, el cual puede ser transportado en cuatro modalidades diferentes: i) urbana; ii) interurbana; iii) aérea nacional, y iv) aérea internacional.
- La oferta del servicio de transporte de valores, está constituida por las empresas transportadoras de valores, quienes subcontratan compañías de transporte aéreo. Por el lado de la demanda, los clientes del servicio son entidades del sector financiero y real, siendo las entidades bancarias los demandantes que mayores rubros de ingresos generan a las transportadoras de valores.
- Con base en los ingresos operacionales, en 2011, las principales cuatro compañías en este mercado eran: **BRINKS** con 45%; **PROSEGUR** con 23%; **G4S CASH SOLUTION COLOMBIA LTDA.** (en adelante **G4S**) con 13 % y **ATLAS** con 9%.
- La contratación del servicio de transporte, procesamiento y otros servicios complementarios de administración de efectivo por parte de las entidades bancarias, se materializa, en general, mediante la figura de oferta mercantil o comercial.

OCTAVO: Que con el propósito de determinar los hechos sobre los cuales se fundamentó la denuncia, esta Delegatura encuentra procedente exponer los siguientes antecedentes referidos principalmente a: i) El procedimiento de abastecimiento para servicios no uniformes "BAC-2010-0102" del **BANCO AGRARIO**; ii) La no participación de **BRINKS** y **PROSEGUR** en el procedimiento de abastecimiento para servicios no uniformes "BAC-2010-0102"; iii) El procedimiento de abastecimiento para servicios no uniformes "BAC-2012-0061" del **BANCO AGRARIO**; iv) La diferencia entre los presupuestos del procedimiento de abastecimiento para servicios no uniformes "BAC-2010-0102" de 2010 y el procedimiento de abastecimiento para servicios no uniformes "BAC-2012-0061"; y v) El incremento en los **CDE** de **ATLAS**.

8.1. EL PROCEDIMIENTO DE ABASTECIMIENTO PARA SERVICIOS NO UNIFORMES "BAC-2010-0102" DEL BANCO AGRARIO

Los términos del proceso licitatorio del 2010 del **BANCO AGRARIO** para la prestación de servicios de transporte de valores, se encuentran consignados en el documento denominado "*Invitación a Ofertar BAC-2010-0102*"⁷⁴.

⁷³ Folio 819 del Cuaderno Público No. 4 del Expediente.

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

Radicación: 12-125405

Conforme al documento en mención, el objeto del proceso de abastecimiento BAC-2010-0102 adelantado por el **BANCO AGRARIO** en el 2010, fue el siguiente:

“(…)

*la prestación de los servicios de transporte de valores en los distintos Centros de Efectivo requeridos por el **BANCO**. Adicionalmente, comprende los siguientes servicios complementarios en aquellas ciudades a nivel nacional en las cuales no exista otro contrato específico para su prestación: Procesamiento, Operaciones con el Banco de la República y Transporte entre Centros de Efectivo.*

(…)”⁷⁵.

Los criterios de selección de este proceso fueron divididos en factores habilitantes (“cumple-No cumple) y el factor calificable. El primero de ellos, estuvo compuesto por requisitos jurídicos, financieros, técnicos y condiciones de experiencia; el factor calificable sólo consideró la evaluación de la oferta económica, que otorgaba el puntaje máximo (1000 puntos) a la menor de las ofertas económicas presentadas.

8.2. LA NO PARTICIPACIÓN DE BRINKS Y PROSEGUR EN EL PROCEDIMIENTO DE ABASTECIMIENTO PARA SERVICIOS NO UNIFORMES “BAC-2010-0102”

En relación al procedimiento de abastecimiento para servicios no uniformes “BAC-2010-0102”, esta Delegatura encontró que **BRINKS** y **PROSEGUR** no participaron en dicha licitación, argumentando que el presupuesto propuesto por el **BANCO AGRARIO** era muy bajo.

En efecto, según el “*Consolidado de Evaluación Final y Extractos de Acta-BAC-2010-0102*”⁷⁶, el 25 de octubre de 2010 el **BANCO AGRARIO** cerró la invitación a ofertar y

⁷⁴ Documento **BANCO AGRARIO**, “INVITACIÓN PÚBLICA A OFERTAR DEFINITIVA”, Ver: https://bvirtual.bancoagrario.gov.co/contratacion/documento_listado.aspx?licxpaID=196968&idEtapa=199. Consultado el 17 de septiembre de 2013.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Documento BANCO AGRARIO DE COLOMBIA, “CONSOLIDADO DE EVALUACIÓN FINAL DEL PROCEDIMIENTO DE ABASTECIMIENTO PARA SERVICIO DE CONDICIONES TÉCNICAS NO UNIFORMES No. BAC2010-0102 Y EXTRACTO DEL ACTA No. 240 DEL COMITÉ NACIONAL DE CONTRATACIÓN” Páginas 3 a 5. Ver: https://bvirtual.bancoagrario.gov.co/contratacion/documento_listado.aspx?licxpaID=196970&idEtapa=199. Consultado el 18/06/2013.

RESOLUCIÓN NÚMERO **37680** DE 2015 Hoja N°. 22

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

Radicación: 12-125405

recibió propuestas de las siguientes transportadoras de valores, con los respectivos CDE a los que cada una se presentó:

Tabla No. 7
Participantes del proceso "BAC-2010-0102" con los respectivos CDE a los que cada una se presentó

EMPRESA	CDE
TRANSPORTADORA DE VALORES DEL SUR LTDA	Bogotá 2, Girardot, Cali 2 o Yumbo, Popayán 2, Honda
INTERLOGÍSTICA DE VALORES LTDA.	Bogotá 2, Cali 2 o Yumbo
G4S	Bogotá 2, Armenia, Manizales, Cali 2 o Yumbo
ATLAS	Bogotá 2, Cali 2 o Yumbo, Barranquilla

Fuente: elaboración SIC con base en información obrante en el Expediente⁷⁷.

De acuerdo con el "Consolidado de Evaluación Inicial" contenido en el documento referenciado en el párrafo anterior⁷⁸, el orden de elegibilidad resultante del primer examen a las ofertas recibidas fue el siguiente:

Tabla No. 8
Propuestas recibidas por el BANCO AGRARIO. 2010.

CENTRO DE EFECTIVO	No. PROPUESTAS RECIBIDAS EN CENTRO DE EFECTIVO	TRANSPORTADORA CON MAYOR CALIFICACIÓN	PROPUESTA ECONÓMICA (SIN IVA)
BOGOTÁ 2	4	INTERLOGÍSTICA DE VALORES LTDA	\$1.493.494.491,16
GIRARDOT	1	TRANSPORTADORA DE VALORES DEL SUR LTDA	\$609.656.540,69
CALI 2 o YUMBO	4	G4S	\$891.860.087,21
POPAYÁN 2	1	TRANSPORTADORA DE VALORES DEL SUR LTDA	\$316.244.162,78
HONDA	1	TRANSPORTADORA DE VALORES DEL SUR LTDA	\$269.608.103,35
ARMENIA	1	G4S	\$436.129.460,81
MANIZALES	1	G4S	\$287.521.762,07
BARRANQUILLA	1	ATLAS	\$5.585.320.802,53

Fuente: Elaboración SIC con base en documento "Consolidado Evaluación final y Extractos de Acta – BAC2010-0102"⁷⁹.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ Ibidem.

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

Radicación: 12-125405

Una vez evaluado el cumplimiento de todos los requisitos habilitantes por parte de los proponentes con mejores ofertas económicas (reseñados en la tabla), se concluyó que la compañía **TRANSPORTADORA DE VALORES DEL SUR LTDA.** (en adelante **TRANSUR**), no cumplía con los requisitos habilitantes financieros, razón por la cual sólo se le adjudicaron los **CDE** de **BOGOTÁ 2, ARMENIA, MANIZALES, BARRANQUILLA y CALI 2 o YUMBO.**

Como consecuencia de lo anterior, los **CDE** correspondientes a **MEDELLÍN, MONTERÍA, BOGOTÁ 1, VILLAVICENCIO, PEREIRA, CARTAGENA, RIOACHA, SANTA MARTA, SINCELEJO, VALLEDUPAR, CALI 1, POPAYÁN 1, TUNJA, BARRANCABERMEJA, BUCARAMANGA, CÚCUTA, FLORENCIA, NEIVA e IBAGUÉ** quedaron sin ser adjudicados, por cuanto el **BANCO AGRARIO** no recibió ofertas para estos lugares.

En este contexto, **ALBERTO ARCINIEGAS FRANCO**, representante legal de **BRINKS**, en comunicación dirigida al **BANCO AGRARIO**, respecto al proceso de abastecimiento antes descrito, planteó que:

"(...)

de continuarse con el proceso o de celebrarse los contratos sobre las condiciones actualmente exhibidas, la entidad se verá abocada, indefectiblemente, a una parálisis del contrato y por ende de la prestación del servicio en tanto y en cuanto el fiel cumplimiento de los términos de la invitación referida, conllevará el incumplimiento material del contrato

(...)"⁸⁰.

Bajo esta perspectiva, los argumentos esgrimidos por **BRINKS** para soportar esas afirmaciones, fueron, entre otros, las dificultades económicas de las transportadoras al tener que manejar todos los riesgos transferidos por el **BANCO AGRARIO**, los bajos niveles de contraprestación contemplados en los términos del proceso y la ausencia de exigencias de calificación de contratistas para evaluar el cumplimiento del objeto⁸¹. Al respecto, **ALBERTO ARCINIEGAS FRANCO**, representante legal de **BRINKS**, indicó:

"(...)

⁸⁰ Ver:

https://bvirtual.bancoagrario.gov.co/contratacion/documento_listado.aspx?licxpalD=196869&idEtapa=199. Consultado el 18 de septiembre de 2013.

⁸¹ *Ibidem*.

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

Radicación: 12-125405

Toda vez que los precios de los servicios ab initio se contemplaron artificialmente por debajo de la realidad de mercado y los mismos tienden a la baja por la dinámica del proceso de contratación al establecerse como único factor de cuantificación de puntaje el del precio, la entidad está abocada a un incumplimiento del contrato, por ende de su objeto y, por lo mismo también del cumplimiento de las necesidades a satisfacer.

(...)

Si la imposibilidad material de cumplir el contrato por la deflación artificiosa de los precios es ya de por sí suficientemente grave, cuanto más el saber que los contratistas no podrán garantizar el cumplimiento del mismo.

(...)⁸².

De otro lado, **YAGO PALAO TIRADO**, representante legal de **PROSEGUR**, por su parte, mediante comunicación del 13 de octubre de 2010 dirigida al **BANCO AGRARIO**, transmitió el inconformismo que recibió de parte de varios proveedores de transporte aéreo, por cuanto las tarifas techo consideradas no eran suficientes para cubrir costos y riesgos asociados a la prestación del servicio. Así, indicó:

"(...)

nos permitimos manifestar que varias de las empresas proveedoras de servicios de transporte aéreo en helicóptero con las que contamos en la actualidad, han presentado su inconformidad por las tarifas techo de hora de vuelo publicadas por el Banco Agrario en los pliegos de la invitación pública de la referencia.

(...)⁸³.

En una nueva comunicación del 25 de octubre de 2010, **MARIBEL ANDREA CENTANARO PATIÑO**, representante legal de **PROSEGUR** para la época de los hechos, manifestó que la compañía no estaba en posibilidad de participar en el proceso "BAC-2010-0102", "ya que en todos los escenarios analizados el margen resultó negativo"⁸⁴.

Con base en todo lo anterior, las transportadoras con mayor participación en el mercado de transporte de valores, a saber, **BRINKS** y **PROSEGUR**, no presentaron ofertas en el

⁸² Ibidem.

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ Ibidem.

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

Radicación: 12-125405

procedimiento de abastecimiento para servicios no uniformes "BAC-2010-0102" del **BANCO AGRARIO**.

En este contexto, ante la imposibilidad de adjudicar varios **CDE**, y con el fin de garantizar la continuidad en la prestación del servicio en estas zonas, el **BANCO AGRARIO** "procedió a realizar el auscultamiento autorizado con carácter urgente, teniendo en cuenta que únicamente las transportadoras de valores Brinks y Prosegur cuentan con los Centros de Efectivo en la totalidad de ciudades que se encuentran próximas a quedar sin servicio de transporte de efectivo"⁸⁵.

Así las cosas, en el marco de la urgencia desatada por la necesidad de continuidad en la prestación del servicio, el **BANCO AGRARIO** recibió ofertas por parte de **BRINKS** y **PROSEGUR** para los siguientes **CDE**:

- **BRINKS:** Medellín, Montería, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo, Valledupar, Barrancabermeja, Bucaramanga y Girardot.
- **PROSEGUR:** Tunja, Villavicencio, Cúcuta, Neiva, Ibagué, Florencia, Popayán 1, Popayán 2 y Honda.

En resumen, se puede afirmar que **BRINKS** y **PROSEGUR** no se presentaron al procedimiento de abastecimiento para servicios no uniformes "BAC-2010-0102" del **BANCO AGRARIO**, argumentando que los presupuestos propuestos por la entidad contratante eran bajos; lo cual conllevó a que el citado banco, para no comprometer la prestación del servicio, se viera en la obligación de contratar directamente con ellos, asumiendo cargas económicas más gravosas y, en consecuencia, más favorables para **BRINKS** y **PROSEGUR**.

8.3. EL PROCEDIMIENTO DE ABASTECIMIENTO PARA SERVICIOS NO UNIFORMES "BAC-2012-0061" DEL BANCO AGRARIO

En 2012, con el vencimiento de los contratos de la prestación del servicio de transporte de valores, el **BANCO AGRARIO** abrió un nuevo proceso de abastecimiento cuyo objeto fue definido de la siguiente manera:

*"[P]restación de los servicios de transporte de valores requeridos por el **BANCO** para los LPS adscritos a los Centros de Efectivo de Apartadó, Barranquilla, Bogotá 1, Bogotá 2, Cali 1, Cali 2 o Yumbo, Barrancabermeja, Bucaramanga, Girardot, Medellín 1, Medellín 2, Montería, Rioacha, Santa Marta, Sincelejo, Valledupar, Pereira, Cartagena, Armenia, Manizales, Cúcuta, Florencia, Honda, Ibagué, Neiva, Popayán, Tunja, Yopal Y Villavicencio;*

⁸⁵ Folio 359 del Cuaderno Reservado No.1 del Expediente.

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

Radicación: 12-125405

*adicional a la actividad principal es necesario contar con servicios complementarios como Procesamiento del Efectivo, Operaciones con el Banco de la República y Transporte de dinero entre Centro de Efectivo.
(...)⁸⁶.*

El presupuesto oficial para dicho proceso fue de \$89.749.829.333,82 sin IVA con un plazo de ejecución de 24 meses, discriminado por centro de efectivo como se muestra a continuación:

Imagen No. 1
Presupuestos oficiales por centro de efectivo

No	CENTRO DE EFECTIVO	VALOR ESTIMADO POR CDE PARA 24 MESES
1	Apartado	\$ 217,630,384.08
2	Armenia	\$ 325,439,963.23
3	Barrancabermeja	\$ 100,263,776.09
4	Barranquilla	\$ 4,363,605,143.84
5	Bogotá 1	\$ 2,416,620,384.82
6	Bogotá 2	\$ 1,517,559,955.14
7	Bucaramanga	\$ 6,682,750,817.00
8	Cali 1	\$ 2,805,035,480.92
9	Cali 2 o Yumbo	\$ 845,292,305.26
10	Cartagena	\$ 694,845,635.53
11	Cúcuta	\$ 4,614,748,477.91
12	Florencia	\$ 161,811,515.74
13	Girardot	\$ 511,632,210.14
14	Honda	\$ 224,142,446.96
15	Ibagué	\$ 2,861,514,250.71
16	Manizales	\$ 296,434,391.19
17	Medellín 1	\$ 17,097,167,382.47
18	Medellín 2	\$ 1,208,935,676.38
19	Montería	\$ 9,711,945,794.10
20	Neiva	\$ 8,093,459,927.13
21	Pereira	\$ 1,149,288,015.52
22	Popayán	\$ 6,911,327,737.17
23	Riohacha	\$ 448,464,260.67
24	Santa Marta	\$ 523,323,135.32
25	Sincelejo	\$ 1,129,804,662.22
26	Tunja	\$ 8,181,450,561.67
27	Valledupar	\$ 643,698,713.61
28	Villavicencio	\$ 6,458,980,033.91
29	Yopal	\$ 245,837,167.70
VALOR ESTIMADO DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN		\$ 90,443,010,206.43

Fuente: Documento **BANCO AGRARIO** "Consolidado de Evaluación Final" del proceso BAC-2012-0061
Página 2.

⁸⁶ Invitación_a_Ofertar_BAC_2012-0061DG.zip. Ver:
https://bvirtual.bancoagrario.gov.co/contratacion/documento_listado.aspx?licxpalD=197789&idEtapa=199.
Consultado el 11 de septiembre de 2013.

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

Radicación: 12-125405

Adicionalmente, el **BANCO AGRARIO** estableció dos grandes criterios calificables: i) evaluación de la oferta económica y ii) criterios de calidad (Imagen No. 2)⁸⁷.

Imagen No. 2
Criterios calificables "Invitación a Ofertar BAC 2012-0061DG"

CRITERIOS CALIFICABLES		
	CRITERIO	PUNTOS
2.1.1	Evaluación de la oferta Económica	600
2.1.2	Criterios de calidad calificables	400
2.1.2.1	Fondo con otros Bancos	60
2.1.2.2	Servicios de transporte entre empresas transportadoras de valores	140
2.1.2.3	Topes de transporte efectivo a LPS	150
2.1.2.4	Ventana de tiempo de atención de servicios terrestres	50
TOTAL		1000

Fuente: Documento **BANCO AGRARIO** "Invitación a Ofertar BAC 2012-0061DG" Página 32⁸⁸.

Cada uno de los anteriores criterios se definió de la siguiente manera:

- i) *Evaluación de la oferta Económica:* en efecto, como puede verse en la imagen anterior, el criterio de mayor calificación era el correspondiente a "Evaluación de la oferta Económica". La invitación a ofertar establecía que: "(...) la **OFERTA Económica con el menor valor total obtiene el mayor puntaje (600 puntos) y las demás se califican en forma inversamente proporcional**"⁸⁹.
- ii) *Criterios de calidad calificables:* el proceso establecía los siguientes 4 criterios de calidad:

⁸⁷ Documento BANCO AGRARIO DE COLOMBIA "INVITACIÓN PÚBLICA A OFERTAR DEFINITIVA"
Ver:
https://bvirtual.bancoagrario.gov.co/contratacion/documento_listado.aspx?licxpaID=197789&idEtapa=199.
Consultado el 18/06/2013.

⁸⁸ *Ibíd.*

⁸⁹ Documento BANCO AGRARIO DE COLOMBIA "INVITACIÓN PÚBLICA A OFERTAR DEFINITIVA".
Ver:
https://bvirtual.bancoagrario.gov.co/contratacion/documento_listado.aspx?licxpaID=197789&idEtapa=199.
Consultado el 18/06/2013.

37680

RESOLUCIÓN NÚMERO _____ DE 2015 Hoja N°. 28

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

Radicación: 12-125405

Tabla No. 9
Criterios de calidad calificables "Invitación a Ofertar BAC 2012-0061DG"

Criterio de calidad	Definición
Fondos con otros bancos	Certificaciones que presente el oferente de los bancos Bancolombia, Banco de Bogotá, Banco de Occidente y Colpatría, en los que conste que tienen fondo en el Centro de Efectivo de la ciudad correspondiente. "Si el OFERENTE tiene fondo de los 4 bancos en su CDE por el que está compitiendo presentando OFERTA obtiene el 100% de los puntos, de lo contrario, de acuerdo con la sumatoria de puntos que otorgue cada banco por cada CDE" ⁹⁰ .
Servicios de transporte entre empresas transportadoras	Carta de compromiso, en los que cada una de las transportadoras garantice la posibilidad de entrada a vehículos de otras compañías prestadoras de este servicio a sus CDE, en caso de resultar necesario.
Topes de transporte efectivo	El criterio establece unos topes máximos y mínimos de efectivo que durante la ejecución del contrato se pueden transportar por cada servicio que se requiera de acuerdo a la modalidad seleccionada. La calificación se hace de forma independiente por cada CDE.
Ventana de tiempo de atención de servicios terrestres	El OFERENTE que obtiene el mayor puntaje será quien ofrezca la menor ventana de atención ⁹¹ .

Fuente: Documento **BANCO AGRARIO** "Invitación a Ofertar BAC 2012-0061DG" Página 32.

Las mejores propuestas según los criterios de calificación, pasaban posteriormente a la evaluación de los requisitos habilitantes, completando el proceso de examen de propuestas y sugiriendo los adjudicatarios de cada CDE.

De acuerdo al documento "Consolidado de Evaluación Final y Extracto del Acta BAC 2012-0061DG" del 27 de junio de 2012, fecha en la que se dio el cierre de invitación a ofertar por parte del **BANCO AGRARIO**, se recibió oferta por parte de 4 compañías: i) **ATLAS**; ii) **BRINKS**; iii) **G4S**; y iv) **PROSEGUR**.

Las ofertas económicas, según las ciudades a las que se presentó cada una de las empresas se muestran en la Imagen No. 3. En efecto, **ATLAS** participó en el proceso licitatorio con 10 nuevos centros de efectivo. Así mismo, se evidencia que **BRINKS** y **PROSEGUR** fueron las transportadoras que ofertaron a un mayor número de centros de efectivo, 25 y 23 CDE, respectivamente.

⁹⁰ Ibídem.

⁹¹ Ibídem.

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

Radicación: 12-125405

Imagen No. 3
Ofertas económicas presentadas en 2012

No	Centro de Efectivo	TRANSPORTADORA DE VALORES ATLAS LTDA	BRINKS DE COLOMBIA	GAS CASH SOLUTIONS COLOMBIA LTDA	COMPAÑIA TRANSPORTADORA DE VALORES PROSEGUR COLOMBIA S. A.
1	Apartado			\$ 217,593,765.08	
2	Armenia		\$256,060,247.36	\$ 312,212,725.73	\$209,694,779.15
3	Barrancabermeja		\$74,885,830.35		\$61,281,049.69
4	Barranquilla	\$3,714,166,299.81	\$3,219,331,703.25	\$ 4,203,144,375.79	\$3,292,620,701.85
5	Bogotá 1	\$2,031,505,579.77	\$2,030,631,942.29	\$ 2,416,620,384.82	\$1,813,811,120.30
6	Bogotá 2	\$1,299,965,371.69	\$1,293,027,277.23	\$ 1,406,963,394.64	\$1,494,489,543.63
7	Bucaramanga	\$5,708,940,419.54	\$ 4,995,208,605.29	\$ 6,014,891,597.36	\$5,259,242,702.38
8	Cali 1	\$2,468,087,785.68	\$2,584,308,776.81	\$ 2,805,035,480.92	\$2,471,148,265.91
9	Cali 2 o Yumbo	\$707,638,613.20	\$778,591,374.73	\$ 807,277,793.33	\$710,186,772.03
10	Cartagena	\$550,575,573.26	\$567,871,603.26	\$ 650,997,049.59	\$466,975,203.58
11	Cúcuta	\$3,819,513,083.00	\$3,413,831,185.22		\$3,584,705,978.31
12	Florencia				
13	Girardot		\$348,240,379.99		
14	Honda				\$170,594,328.29
15	Ibagué		\$2,288,362,516.59		\$2,330,173,789.05
16	Manizales		\$243,509,493.79	\$284,935,339.51	\$213,697,770.98
17	Medellin 1	\$14,506,439,905.26	\$11,762,194,976.23	\$15,937,922,540.81	\$11,913,289,249.65
18	Medellin 2	\$995,102,120.59	\$675,025,683.49	\$1,027,237,177.51	
19	Montería	\$7,963,859,716.77	\$7,081,941,025.03		\$6,992,799,119.01
20	Neiva		\$5,621,597,454.15		\$5,803,221,781.35
21	Pereira	\$ 927,406,765.51	\$926,894,111.49	\$1,075,786,806.27	\$834,760,300.53
22	Popayán				\$5,909,676,764.94
23	Riohacha	\$406,069,482.09	\$352,981,013.99		
24	Santa Marta	\$419,881,369.77	\$378,550,439.45		\$322,881,527.65
25	Sincolejo	\$954,477,862.64	\$780,648,965.01		
26	Tunja	\$6,687,809,196.15	\$6,465,076,068.71		\$6,610,167,686.60
27	Valledupar	\$816,181,787.45	\$494,714,023.56		\$441,756,110.66
28	Villavicencio	\$5,330,169,326.24	\$4,826,389,018.53		\$5,248,204,303.74
29	Yopal		\$174,564,603.98		\$175,850,242.80

Fuente: Documento **BANCO AGRARIO** "Consolidado de Evaluación Final y Extracto del Acta BAC 2012-0061DG". Páginas 3 y 4⁹².

⁹² Folio 359 del Cuaderno Reservado No. 1 del Expediente.

RESOLUCIÓN NÚMERO 37680 DE 2015 Hoja N°. 30

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

Radicación: 12-125405

Finalmente, el **BANCO AGRARIO** decidió adjudicar por 24 meses la prestación del servicio de transporte de valores, de la siguiente forma:

Imagen No. 4
CDE adjudicados en 2012

OFERENTE	CENTROS DE EFECTIVO	VALOR A CONTRATAR SIN INCLUIR IVA
COMPANÍA TRANSPORTADORA DE VALORES PROSEGUR COLOMBIA S. A.	Armeria	\$ 209,694,779.15
	Barrancabermeja	\$ 61,281,049.69
	Bogotá 1	\$ 1,813,811,120.30
	Cartagena	\$ 468,875,203.58
	Honda	\$ 170,594,328.29
	Manizales	\$ 213,597,770.98
	Pereira	\$ 834,750,300.53
	Popayán	\$ 5,909,676,764.94
	Santa Marta	\$ 322,881,527.65
	Tunja	\$ 5,610,157,586.50
	Valledupar	\$ 441,756,110.68
	Yopal	\$ 175,650,242.80
VALOR TOTAL DEL CONTRATO A SUSCRIBIR CON LA COMPANÍA TRANSPORTADORA DE VALORES PROSEGUR COLOMBIA S. A. SIN INCLUIR IVA		\$ 16,231,036,785.27
OFERENTES	CENTROS DE EFECTIVO	VALOR A CONTRATAR SIN INCLUIR IVA
TRANSPORTADORA DE VALORES ATLAS LTDA	Cali 2 o Yumbo	\$ 707,638,613.20
VALOR TOTAL DEL CONTRATO A SUSCRIBIR CON TRANSPORTADORA DE VALORES ATLAS LTDA SIN INCLUIR IVA		\$ 707,638,613.20
BRINKS DE COLOMBIA	Barranquilla	\$ 3,219,331,703.25
	Bogotá 2	\$ 1,293,027,277.23
	Bucaramanga	\$ 4,895,208,605.28
	Cali 1	\$ 2,584,308,776.81
	Cúcuta	\$ 3,413,831,165.22
	Garandot	\$ 346,240,379.89
	Ibagué	\$ 2,288,362,516.59
	Medellín 1	\$ 11,762,194,976.23
	Medellín 2	\$ 675,025,683.49
	Montería	\$ 7,061,941,026.03
	Néiva	\$ 5,521,597,454.15
	Riohacha	\$ 352,981,013.99
	Sincoléjo	\$ 790,848,965.01
	Villavicencio	\$ 4,826,389,018.53
VALOR TOTAL DEL CONTRATO A SUSCRIBIR CON BRINKS DE COLOMBIA S. A. SIN INCLUIR IVA		\$ 49,221,068,590.81

Fuente: Consolidado de evaluación final BAC-2012-0061 páginas 18 y 19⁹³.

⁹³ Ibidem.

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

Radicación: 12-125405

Así, **BRINKS** y **PROSEGUR**, fueron adjudicatarios de 14 y 12 **CDE**, respectivamente. En contraste, **ATLAS** tan solo obtuvo 1 **CDE** en dicho proceso licitatorio.

8.5. EL INCREMENTO EN LOS CDE DE LAS TRANSPORTADORAS DE VALORES

Tal como se refirió previamente, la prestación del servicio de transporte de valores en un área geográfica determinada, depende de la disponibilidad de **CDE** autorizados y en operación que se encuentren en cercanía al espacio geográfico de interés.

Las Tablas No. 10 y No. 11, muestran los **CDE** con los que cada una de las transportadoras bajo análisis contaba para los años 2010 y 2012, respectivamente. Las ciudades presentadas para determinar la localización de los **CDE** de las transportadoras **BRINKS**, **PROSEGUR** y **ATLAS**, son aquellas que fueron objeto de adjudicación en las dos últimas licitaciones, a saber, "**BAC-2010-0102**" y/o "**BAC-2012-0061**", razón por la cual fueron escogidas para el presente análisis.

Cada "X" en la tabla, significa que la transportadora de la columna correspondiente, tenía por lo menos un **CDE** en la ciudad respectiva. La sexta columna, identificada como "Presencia en zona 2010", enuncia para cada ciudad, aquellas transportadoras con centro de efectivo vigente, información indicativa de la situación de competencia en cada ciudad referenciada.

Así, entre 2010 y 2012, **ATLAS** abrió 10 nuevos **CDE** en regiones donde previamente no tenía presencia: Cartagena, Cúcuta, Montería, Pereira, Rioacha, Santa Marta, Sincelejo, Tunja, Valledupar y Villavicencio. Asimismo, **BRINKS** y **PROSEGUR**, incrementaron su presencia en el territorio nacional. Sin embargo, lo realizaron en menor magnitud, **BRINKS** creó 2 **CDE** y **PROSEGUR** 1.

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

Radicación: 12-125405

Tabla No. 10
CDE. BRINKS, PROSEGUR Y ATLAS. 2010.

	CIUDAD	BRINKS	PROSEGUR	ATLAS	PRESENCIA EN ZONA 2010
1	ARMENIA				BRINKS-PROSEGUR
2	BARRANCABERMEJA				BRINKS-PROSEGUR
3	CARTAGENA				BRINKS-PROSEGUR
4	CUCUTA				BRINKS-PROSEGUR
5	FLORENCIA				PROSEGUR
6	GIRARDOT				BRINKS
7	HONDA				PROSEGUR
8	IBAGUE				BRINKS-PROSEGUR
9	MANIZALES				BRINKS-PROSEGUR
10	MONTERIA				BRINKS-PROSEGUR
11	NEIVA				PROSEGUR
12	PASTO				BRINKS
13	PEREIRA				BRINKS-PROSEGUR
14	POPAYAN				PROSEGUR
15	RIOACHA				BRINKS
16	RIONEGRO				PROSEGUR
17	SANTA MARTA				BRINKS-PROSEGUR
18	SINCELEJO				BRINKS-PROSEGUR
19	TULUA				BRINKS
20	TUNJA				BRINKS-PROSEGUR
21	VALLEDUPAR				BRINKS-PROSEGUR
22	VILLAVICENCIO				BRINKS-PROSEGUR
23	BARRANQUILLA				TODOS
24	BOGOTA				TODOS
25	BUCARAMANGA				TODOS
26	BUENAVENTURA				ATLAS
27	BUGA				ATLAS
28	CALI				TODOS
29	MEDELLIN				TODOS
30	PITALITO				
31	YOPAL				

Fuente: elaboración SIC con base en información obrante en el Expediente⁹⁴.

⁹⁴ Folios 706, 713 y 717 del Cuaderno Reservado No. 2 del Expediente.

37680

RESOLUCIÓN NÚMERO _____ DE 2015 Hoja N°. 33

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

Radicación: 12-125405

Tabla No. 11
CDE. BRINKS, PROSEGUR y ATLAS. 2012

	CIUDAD	BRINKS	PROSEGUR	ATLAS	PRESENCIA EN ZONA 2012
1	ARMENIA				BRINKS-PROSEGUR
2	BARRANCABERMEJA				BRINKS-PROSEGUR
3	FLORENCIA				PROSEGUR
4	GIRARDOT				BRINKS
5	HONDA				PROSEGUR
6	IBAGUE				BRINKS-PROSEGUR
7	MANIZALES				BRINKS-PROSEGUR
8	NEVA				BRINKS-PROSEGUR
9	PASTO				BRINKS
10	POPAYAN				PROSEGUR
11	RIONEGRO				PROSEGUR
12	TULUA				BRINKS
13	YOPAL				BRINKS-PROSEGUR
14	BARRANQUILLA				TODOS
15	BOGOTA				TODOS
16	BUCARAMANGA				TODOS
17	BUENAVENTURA				ATLAS
18	BUGA				ATLAS
19	CALI				TODOS
20	CARTAGENA				TODOS
21	CUCUTA				TODOS
22	MEDELLIN				TODOS
23	MONTERIA				TODOS
24	PEREIRA				TODOS
25	PITALITO				
26	RIOACHA				BRINKS-ATLAS
27	SANTA MARTA				TODOS
28	SINCELEJO				TODOS
29	TUNJA				TODOS
30	VALLEDUPAR				TODOS
31	VILLAVICENCIO				TODOS

Fuente: elaboración SIC con base en información obrante en el Expediente⁹⁵.

⁹⁵ Ibídem.

37680

RESOLUCIÓN NÚMERO _____ DE 2015 Hoja N°. 34

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

Radicación: 12-125405

NOVENO: Que en atención a la denuncia referida en la parte considerativa del presente acto administrativo, es necesario evaluar si las posibles conductas de **BRINKS** y **PROSEGUR** podrían ser consideradas como contrarias a la libre competencia. En esencia, se debe establecer si existen razones económicas, de hecho y de derecho que permitan afirmar si se habría presentado una práctica comercial restrictiva de la competencia llevada a cabo por parte de **BRINKS** y **PROSEGUR**.

9.1. SOBRE LA PRESUNTA VIOLACIÓN AL NUMERAL 10 DEL ARTÍCULO 47 DEL DECRETO 2153 DE 1992

Para empezar el análisis aplicado de competencia, es procedente dilucidar la noción de acuerdo en el contexto de las normas sobre protección de la libre competencia. Al tenor del numeral 1 del artículo 45 del Decreto 2153 de 1992, un acuerdo es "*Todo contrato, convenio, concertación, práctica concertada o conscientemente paralela entre dos o más empresas*".

De este modo, es claro como, en relación con las normas sobre protección de la competencia, el concepto de acuerdo se amplía y desborda la noción clásica según la cual existe plena identidad con el concepto de contrato, pues no es necesario, para efectos del análisis de acuerdos restrictivos de la competencia, que exista un acuerdo de voluntades encaminado a la creación de obligaciones recíprocas en cabeza de los sujetos involucrados. Así las cosas, el numeral 1 del artículo 45 del Decreto 2153 de 1992, incluye dentro de sus definiciones de acuerdo a las denominadas prácticas concertadas.

Se explica, fundamentalmente, la concertación como aquella sincronía notable en el comportamiento de dos agentes económicos, que si bien no necesariamente se caracteriza por la uniformidad conductual, sí manifiesta predilecciones volitivas hacia objetivos comunes o unívocos, cuya manifestación se expresa a través tendencias coordinadas de actuación.

Al respecto, esta Superintendencia ha indicado:

"(...)

[L]as prácticas concertadas constituyen una conducta compleja que va más allá de las decisiones que usualmente pueden tener diversas empresas en un mercado y cuya demostración requiere un análisis del comportamiento de cada una de ellas, con el fin de determinar la existencia de coordinación con fines anticompetitivos.

(...)

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

Radicación: 12-125405

*[L]a coordinación y la cooperación propias de una práctica concertada no exigen la presencia de un plan y suelen tener lugar a través de contactos **directos o indirectos** entre operadores.*

(...)⁹⁶.

Así las cosas, es válido afirmar que, básicamente, una práctica concertada puede llegar a vislumbrarse cuando sea posible percibir un patrón cierto de comportamiento de dos o más agentes económicos caracterizado por estar revestido de coordinación y simultaneidad o concomitancia. En efecto, el análisis utilizado para la determinación de la existencia de una práctica concertada debe estar sujeto a las manifestaciones comportamentales de las empresas del mercado involucradas.

En este mismo sentido, esta Superintendencia ha afirmado:

"(...)

Las pruebas recaudadas dentro de la investigación permiten establecer la existencia de conductas realizadas por las empresas involucradas de manera coincidente, armónica y extendida en el tiempo, que al ser articuladas bajo una línea o elemento de coordinación y concomitancia, develan una práctica restrictiva concertada.

(...)⁹⁷.

Entendida someramente la noción de concertación en el contexto del análisis de competencia, es necesario anotar que el elemento determinante de la misma es la coordinación o sincronía, el cual permite, a su vez, calificar a una determinada conducta como anticompetitiva. Así, *"[u]na vez identificada la sincronía en el patrón de comportamiento, la prueba de la existencia de una concertación con fines anticompetitivos debe resultar de la valoración, no aislada sino en conjunto, tanto del mercado en cuestión, como del comportamiento concreto de los investigados y las explicaciones del mismo"*⁹⁸.

Ahora, en el marco de los acuerdos contrarios a las normas sobre libre competencia, el numeral 10 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992, estableció como restrictivos de la competencia aquellos acuerdos **"que tengan por objeto o tengan como efecto impedir a terceros el acceso a los mercados o a los canales de comercialización"**.

⁹⁶ Resolución 65477 del 25 de noviembre de 2010, por la cual se impone una sanción a AGA FANO y a otras compañías participantes en el mercado del oxígeno medicinal.

⁹⁷ *Ibidem*, página No. 22.

⁹⁸ *Ibidem*, página No. 43.

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

Radicación: 12-125405

Así, la configuración de la conducta descrita puede presentarse en cualquiera de los siguientes sentidos contemplados por la norma en comento:

La existencia de un acuerdo **que tenga por objeto** impedir a terceros el acceso a los mercados o a los canales de comercialización.

Esta acepción de la norma recalca la importancia del objeto del acuerdo, el cual debe entenderse como el propósito o la intención misma de la conducta que configura el actuar de los agentes involucrados. Es decir, se manifiesta este supuesto cuando la finalidad del acuerdo se circunscribe a imposibilitar la libre entrada de otros competidores al mercado relevante.

La existencia de un acuerdo **que tenga como efecto** impedir a terceros el acceso a los mercados o a los canales de comercialización.

En este sentido, no es menester que un acuerdo siempre tenga por objeto o como propósito reprimir el acceso de uno o más competidores al mercado pues la proposición jurídica en comento expresamente manifiesta la existencia de otro supuesto de hecho que también logra activar el efecto sancionador de las normas sobre protección de la competencia. De este modo, cuando el acuerdo, no obstante no estar dirigido subjetivamente hacia la obstrucción, por sus características efectivamente logra causar distorsiones a las variables del mercado que derivan en la imposibilidad de que otros participantes logren desenvolverse de forma libre, también será considerado como restrictivo de la competencia.

En el caso objeto de estudio, el presunto acuerdo entre **BRINKS** y **PROSEGUR** en el proceso de abastecimiento para servicios no uniformes "BAC-2012-0061" del **BANCO AGRARIO**, se había presentado: i) al haber presuntamente disminuido de manera coordinada los presupuestos ofertados por parte de **BRINKS** y **PROSEGUR** en el proceso de abastecimiento "BAC-2012-0061" de 2012, en relación con el proceso de abastecimiento "BAC-2010-0102" de 2010; ii) al presuntamente haber ejercido presiones a distintos proveedores aéreos, entre ellos **AEROGALÁN**, para que cesaran la prestación del servicio a **ATLAS**.

En ese orden de ideas, a continuación se analizará si existen razones de hecho y de derecho que den cuenta de la configuración de prácticas restrictivas de la competencia en los dos hechos anteriormente descritos.

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

Radicación: 12-125405

9.1.1. La disminución presuntamente coordinada de los presupuestos ofertados por parte de BRINKS y PROSEGUR en el proceso de abastecimiento para servicios no uniformes "BAC-2012-0061" del BANCO AGRARIO

Conforme a la información contenida en el documento "CONSOLIDADO DE EVALUACION FINAL" referente al proceso "BAC-2012-0061"⁹⁹, se calculó el descuento monetario que cada una de las transportadoras analizadas realizó en la oferta presentada al presupuesto oficial de cada CDE. De las cifras resultantes se pudo obtener lo siguiente:

Tabla No. 12
Porcentaje de descuento respecto al presupuesto oficial

	ATLAS	BRINKS	G4S	PROSEGUR
DESCUENTO PROMEDIO	15,61%	23,60%	6,18%	25,10%

Fuente: elaboración SIC a partir de los Consolidados de Evaluación Final de los Procesos BAC-2010-0102 y BAC-2012-0061.

Como se muestra en la tabla anterior, **BRINKS**, **PROSEGUR** y **ATLAS** registraron descuentos en las propuestas realizadas en el marco del proceso "BAC-2012-0061", de 23,6%, 25,1% y 15,6%, respectivamente, hecho que evidencia que las reducciones en mención, podrían obedecer a razones técnicas y económicas, que se alejan de una presunta práctica restrictiva de la competencia por parte de **BRINKS** y **PROSEGUR** en contra de **ATLAS**.

Ahora bien, es importante resaltar que las ofertas económicas de las transportadoras **BRINKS** y/o **PROSEGUR** presentaron descuentos en los diferentes CDE ubicados a lo largo del territorio nacional, es decir, no solo en las ciudades en las cuales **ATLAS** abrió nuevos CDE (en negrilla y sombreados) (Tabla No. 13).

⁹⁹ Ibídem.

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

Radicación: 12-125405

Tabla No. 13
Porcentaje de descuento respecto al presupuesto oficial en los nuevos CDE de ATLAS

CENTRO DE EFECTIVO	ATLAS	BRINKS	G4S	PROSEGUR
APARTADO	-	-	0,02%	-
ARMENIA	-	21,32%	4,06%	35,57%
BARRANBERMEJA	-	25,31%	-	38,88%
BARRANQUILLA	14,88%	26,22%	3,68%	24,54%
BOGOTÁ 1	15,94%	15,97%	-	24,94%
BOGOTÁ 2	14,34%	14,80%	7,29%	1,52%
BUCARAMANGA	14,57%	25,25%	9,99%	21,30%
CALI 1	12,01%	7,87%	0,00%	11,90%
CALI 2 O YUMBO	16,28%	7,89%	4,50%	15,98%
CARTAGENA	20,76%	18,27%	6,31%	32,79%
CÚCUTA	17,23%	26,02%	-	22,75%
FLORENCIA	-	-	-	-
GIRARDOT	-	32,33%	-	-
HONDA	-	-	-	23,89%
IBAGUÉ	-	20,03%	-	18,57%
MANIZALES	-	17,85%	3,88%	27,94%
MEDELLÍN 1	15,15%	31,20%	6,78%	30,32%
MEDELLÍN 2	17,69%	44,16%	15,03%	-
MONTERÍA	18,00%	27,29%	-	28,00%
NEIVA	-	30,54%	-	28,30%
PEREIRA	19,31%	19,35%	6,40%	27,37%
POPAYÁN	-	-	-	14,49%
RIOACHA	9,45%	21,29%	-	-
SANTA MARTA	19,77%	27,66%	-	38,30%
SINCELEJO	15,52%	30,90%	-	-
TUNJA	18,26%	20,98%	-	31,43%
VALLEDUPAR	4,27%	23,15%	-	31,37%
VILLAVICENCIO	17,48%	25,28%	-	18,75%
YOPAL	-	28,99%	-	28,47%

Fuente: elaboración SIC a partir del documento "Consolidado de Evaluación Final y Extracto del Acta BAC 2012-0061DG". Páginas 3 y 4.

En efecto, el **BANCO AGRARIO**¹⁰⁰ encontró que: i) el presupuesto del proceso público de contratación del 2012 con relación al proceso realizado en 2010 disminuyó en \$9.905 millones de pesos, y que ii) dicha disminución obedece a la reducción de algunos servicios exigidos por el banco.

¹⁰⁰ Folio 359 del Cuaderno Reservado No. 1 del Expediente. D:\Super Intendencia Industria y Comercio\BAC2012-0061, p 85.

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

Radicación: 12-125405

En ese sentido, los servicios que presentaron mayor variación y que explican la disminución presupuestal se presentan en la Tabla No. 14.

Tabla No. 14
Servicios que presentaron mayor variación porcentual

Servicio	Monto transporte	Número de servicios
Acompañamiento aéreo	-14%	-12%
Transporte interurbano	19%	-17%
Servicio	Monto del exceso	-
Cobro exceso de bodegaje	-10%	-
Servicio	Horas recorridas	-
Hora vuelo avión	-33%	-
Hora vuelo helicóptero tipo A	-7%	-

Fuente: BANCO AGRARIO¹⁰¹.

Así, se registró una disminución en el servicio de acompañamiento aéreo, tanto en el monto a transportar como en el número de servicios, de 14% y 12%, respectivamente. Este comportamiento se debió a que 80 Lugares de Prestación de Servicio¹⁰² (en adelante LPS) pasaron de ser operados bajo la modalidad de transporte aéreo a ser incluidas a la modalidad de transporte interurbano, lo que ocasionó la disminución de las "(...) cantidades de provisión o recaudo, como el dinero que se moviliza"¹⁰³.

A su vez, el cambio de modalidad de 80 LPS de aéreo a terrestre, redundó en una disminución de horas de vuelo del 33% para avión y de 7% en helicóptero.

Por otro lado, el **BANCO AGRARIO** estableció que se presentó una disminución del 100% en el presupuesto estimado para excesos de bodegaje¹⁰⁴, "(...) producto de las

¹⁰¹ Folio 359 del Cuaderno Reservado No. 1 del Expediente. D:\Super Intendencia Industria y Comercio\BAC2012-0061, p 85.

¹⁰² "Comprenden poblaciones donde existe o no Oficinas del **BANCO**, sucursales de Clientes del **BANCO** y en general cualquier tipo de instalaciones donde el **BANCO** requiera realizar servicios, tales como Coliseos y Colegios, entre otros". Invitación_a_Ofertar_BAC_2012-0061DG.zip. Ver: https://bvirtual.bancoagrario.gov.co/contratacion/documento_listado.aspx?licxpalD=197789&idEtapa=199. Consultado el 28 de marzo de 2014.

¹⁰³ Folio 359 del Cuaderno Reservado No. 1 del Expediente. D:\Super Intendencia Industria y Comercio\BAC2012-0061, p 85.

¹⁰⁴ "Cuando el saldo del Centro de Efectivo sea superior al cupo correspondiente, se aplicará la tarifa "Cobro exceso de bodegaje" por el valor que exceda el cupo establecido por el **BANCO**, esta verificación

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

Radicación: 12-125405

mejoras prácticas en la administración de Centros de Efectivo, y a las acciones de control establecidas al interior de la Gerencia de Transporte de Valores”¹⁰⁵.

Todo lo anterior, generó una reducción en los costos de operación para las transportadoras de valores, lo que se vio reflejado en las ofertas propuestas en el proceso licitatorio “BAC-2012-0061” de 2012.

Frente a este punto, **BRINKS** estableció:

“(..)

Hay un gran número de poblaciones que pasaron a ser operadas bajo la modalidad de interurbano que antes era aéreas. Esta situación, como se conoce, genera importantes ahorros para al (sic) Banco con lo cual los valores definitivos de las propuestas tenían que disminuirse en relación con procesos anteriores”¹⁰⁶.

Adicionalmente, el 12 de julio de 2012 **ATLAS** presentó ante el **BANCO AGRARIO** una solicitud de intervención y suspensión del proceso “BAC-2012-006”¹⁰⁷, aduciendo precios artificialmente bajos¹⁰⁸. Frente a esto, el 23 de julio del mismo año, el banco remitió copia de dicha denuncia a **BRINKS**¹⁰⁹ y **PROSEGUR**¹¹⁰, quienes presentaron sus descargos dentro del término establecido para ello¹¹¹.

Como consecuencia de lo anteriormente descrito, y una vez analizadas las observaciones realizadas por **BRINKS** y **PROSEGUR**, el **BANCO AGRARIO** no acogió

se realizará en forma diaria y se liquidará con el valor del saldo diario menos el cupo autorizado”.
Invitación_a_Ofertar_BAC_2012-0061DG.zip. Ver: https://bvirtual.bancoagrario.gov.co/contratacion/documento_listado.aspx?licxpald=197789&idEtapa=199.
Consultado el 28 de marzo de 2014.

¹⁰⁵ Folio 359 del Cuaderno Reservado No. 1 del Expediente. D:\Super Intendencia Industria y Comercio\BAC2012-0061, p 85.

¹⁰⁶ Folio 233 del Cuaderno Reservado No. 1 del Expediente.

¹⁰⁷ Folios 102 a 117 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

¹⁰⁸ Folio 111 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

¹⁰⁹ Folio 212 del Cuaderno Reservado No. 1 del Expediente.

¹¹⁰ Folio 213 del Cuaderno Reservado No. 1 del Expediente.

¹¹¹ **PROSEGUR** presentó sus observaciones el 26 de julio de 2012. Folios 217 a 221 del Cuaderno Reservado No. 1 del Expediente. Por su parte, **BRINKS** presentó sus descargos el 25 de julio de 2012. Folios 222 a 248 del Cuaderno Reservado No. 1 del Expediente.

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

Radicación: 12-125405

la solicitud realizada por **ATLAS**, toda vez que encontró que los precios ofertados por dichas transportadoras tenían sustento económico y técnico, de tal suerte que no daban cabida a precios artificialmente bajos. En efecto, el **BANCO AGRARIO** en su momento manifestó:

“En conclusión, tanto el presupuesto asignado por el Banco en la Invitación a ofertar BAC2012-0031, como las ofertas presentadas por Transportadora de Valores Prosegur de Colombia S.A. y Brinks de Colombia S.A., (...) no dan cabida a precios artificialmente bajos, razón por la cual, (...), esta Entidad continuará con el curso normal del proceso hasta su culminación”¹¹².

En síntesis, teniendo en cuenta las razones técnicas y económicas descritas anteriormente que explican la reducción de los presupuestos ofertados por **BRINKS** y **PROSEGUR**, y la negativa realizada por el **BANCO AGRARIO** a la solicitud de intervención y suspensión al proceso licitatorio “BAC-2012-006” presentada por **ATLAS**, esta Delegatura encuentra que el comportamiento de las transportadoras **BRINKS** y **PROSEGUR**, no responde a una práctica coordinada de estas últimas. Así, no se encuentran elementos de hecho y de derecho que permitan afirmar que se presentó una práctica comercial restrictiva de la competencia.

A continuación, se analizará el segundo elemento, esto es, se evaluará a la luz de las normas de libre competencia las presuntas presiones ejercidas por parte de **BRINKS** y **PROSEGUR** a distintos proveedores aéreos, entre ellos **AEROGALÁN**, para que cesaran la prestación del servicio a **ATLAS**.

9.1.2. Presuntas presiones de BRINKS y PROSEGUR a empresas proveedoras de ATLAS de servicios de transporte aéreo

De otra parte, se encontró que **BRINKS** y **PROSEGUR** posiblemente habrían ejercido presión sobre un proveedor de servicio de transporte aéreo (**AEROGALÁN**) para que éste se abstuviera de prestar servicios de transporte a **ATLAS**, así como a entregar información relacionada con la operación de la denunciante en ciertas regiones del país, lo que tendría como finalidad dificultar la operación de transporte aéreo de **ATLAS**, sacándolo del mercado y así impedir su correcto funcionamiento.

Al respecto, **CARLOS EDUARDO BARRERA CARVAJAL**, en su calidad de representante legal de **AEROGALÁN**, en declaración juramentada No. 5324 del 16 de junio del 2011 presentada ante la Notaría Octava de Bucaramanga, manifestó:

“(…)

¹¹² Folio 348 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

37680

RESOLUCIÓN NÚMERO _____ DE 2015 Hoja N°. 42

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

Radicación: 12-125405

LÍNEAS AÉREAS GALÁN LIMITADA, AEROGALÁN debidamente autorizada por la Aeronáutica Civil Colombiana para operar como compañía de aerotaxi, presta servicios a varias personas y empresas entre ellas a Transportadora de Valores Prosegur S.A. en el encargo de transporte de valores a diferentes municipios de Santander, Cesar y esporádicamente a Norte de Santander y Arauca, labor en la que se ha operado por más de quince años, sin objeción ni obstáculo por parte de otras empresas que tienen el encargo de transportar valores al sector financiero, entre ellas Davivienda, Bancolombia, Banco Agrario y otras entidades de carácter nacional

(...)

El jueves 2 de junio del año en curso recibí llamada de Rafael Eduardo Gutierrez, funcionario de Transportadora de Valores Prosegur, encargado allí de coordinar el transporte aéreo a nivel nacional, para indagar si era cierto que Aerogalán iba a transportar valores de Davivienda a través de Transportadora de Valores Atlas, y expresamente me manifestó que de alguna forma impidiera la realización de la operación que se tenía programada para ser ejecutada el día viernes 3 de junio de 2011, con destino a la población de Aguachica. De mi parte me negué y por tanto rechacé la solicitud. Dos (2) horas después se hizo presente en mi residencia Mauricio Lacharme, encargado de la base en Bucaramanga de la empresa de helicópteros ACA, quien presta servicios a Prosegur y Brinks de Colombia y me comenta que si Aerogalán le prestaba servicios a Transportadora de Valores Atlas Ltda, no le serían contratados más servicios por parte de Prosegur, así mismo me manifestó que también esta advertencia se la había formulado a la propia ACA, Brinks de Colombia a través de Mauricio Gómez, funcionario coordinador de transporte aéreo de valores de dicha Compañía, en relación con las horas de helicóptero que tenían contratadas ACA en Medellín, pues expresa que Brinks y Prosegur habían formulado alianza para obstaculizar el trabajo de la Transportadora de Valores Atlas Ltda. En las horas de la tarde del 2 de junio de 2011 recibí varias llamadas de Rafael Gutierrez y Andrés Ruiz, funcionarios de Prosegur para indagar por el vuelo programado para Transportadora Atlas a Aguachica, con dineros del Banco Davivienda, e insistían en que se abortara ese vuelo.

(...)

Hacia las 11:00 am del martes 7 de junio de 2011 se hace presente en los hangares de Aerogalán un empleado de Prosegur con carta en membrete de Prosegur, fechada ese mismo día en Bogotá y suscrita por Jorge Alonso Mora Rojas, segundo suplente del representante legal de Prosegur, por la cual nos notifican la terminación, de forma unilateral, del contrato de transporte de carga aérea. (...) Por su parte, Oscar Hernandez me ratificó telefónicamente que la cancelación de los servicios de transporte a Aerogalán tenía por causa haberle reacusado servicios de Transporte a Transportadora de Valores Atlas.

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

Radicación: 12-125405

(...)¹¹³.

De igual forma, la anterior declaración fue ratificada por **CARLOS EDUARDO BARRERA CARVAJAL** en diligencia de testimonio practicada el 24 de enero de 2013. En dicha diligencia, el representante legal de **AEROGALÁN**, sostuvo:

“(...)

Con PROSEGUR llevaba, más o menos, 19 años trabajando con ellos, sin nunca presentar ningún inconveniente de ninguna índole, de malos servicios, de incumplimiento. Fueron 19 años que se les cumplió día a día.

(...)

De la noche a la mañana, eso fue hacia el 5, 6, 7 de junio del 2011, la transportadora de valores ATLAS me solicitó que le prestara unos servicios, específicamente a las poblaciones de Aguachica y de Ocaña. Yo les dije que con mucho gusto, pues es mi trabajo prestarle el servicio al que toque, yo no puedo dejar; si me llama el gobernador del Norte de Santander a decirme que le preste un servicio, decirle que no porque el gobernador de Santander me lo prohíbe. Recibí una llamada de un funcionario, exactamente de RAFAEL GUTIÉRREZ de PROSEGUR donde me indagaba que si la compañía ATLAS me estaba solicitando vuelos para transporte de valores. Efectivamente yo le manifesté que sí, y me advirtió que si yo le prestaba servicios a la transportadora ATLAS, me quitarían el trabajo; cuestión que me cayó como un baldado de agua fría. No le creí inicialmente. Le dije que por qué. Dijo que esas eran las políticas de la empresa y que era en serio que me lo estaba diciendo. Ese mismo día, en las horas de la tarde, tuve contacto por parte de MAURICIO LACHARME, que es el gerente de la empresa aérea ACA, en Bucaramanga, que es el que les transporta los valores también a BRINKS y a PROSEGUR, y me dijo: Hombre a mi me llamaron también y me dijeron lo mismo, y yo ya tengo orden de Medellín, que no les puedo prestar el servicio, porque me amenazaron y me dijeron que me quitaban no solamente lo de Bucaramanga sino todo el trabajo que teníamos en Medellín con ellos. Entonces dije a bueno, yo igual voy a prestar el servicio porque es mi trabajo y necesito mis ingresos. Y sorpresa la mía que al otro día a la vez que iba saliendo mi avión con la transportadora ATLAS, me llegó una carta de PROSEGUR donde me suspenden los servicios a partir del momento, carta que hoy voy a adjuntar.

(...)

¹¹³ Folios 651 y 652 del Cuaderno Público No. 3 del Expediente.

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

Radicación: 12-125405

Volviendo al tema de la carta, donde me suspenden los trabajos, yo estoy mal económicamente a raíz de eso, esa carta se la entregan ahí a un funcionario mío, más o menos, el vuelo lo habían pedido como a las 8 o 9 de la mañana, 8:30, entre 8:30 y 10 de la mañana llega con esta carta, original, con firma original con fecha junio 7, el mismo día, firmada por una persona que se encontraba en Bogotá, que es JORGE ALONSO MORA ROJAS, segundo suplente representante legal, además no era ningún coordinador de valores sino el suplente del representante legal. Esta carta, para mí estaba hecha con anticipación. El día anterior la mandaron por correo con fecha del día siguiente; a raíz tal vez de la respuesta que yo dije que le iba prestar el servicio, que era mi trabajo.

(...)

El problema yo creo que empezó en el momento que empiezan ya es a competir y a licitar juntos. Donde ya se sintieron que ATLAS se les estaba creciendo y que estaba entrando a trabajar con ellos, es cuando empiezan los problemas pero yo a ATLAS también tengo 15 o más años de estarles prestando, pero con un volumen muy pequeño.

(...)¹¹⁴.

Frente a ello, la Delegatura citó a diligencia de testimonio a otros proveedores de servicio de transporte aéreo, sin encontrar evidencia de que se presentaran presiones similares a las denunciadas por **AEROGALÁN**. En efecto, **RICARDO KABALÁN RACHED**, en su calidad de Representante Legal de **SOLAIR S.A.S**, en diligencia de testimonio practicada el 4 de febrero de 2014, sostuvo:

“(...)

Pregunta: *¿Dentro de los contratos que usted firma con las transportadoras de valores ha habido algún tipo de cláusula o condición de exclusividad, es decir, que la transportadora le diga 'solo me presta el servicio a mí y a las demás no'?*

Respuesta: *No señora.*

Pregunta: *¿Ha conocido usted de algún caso de alguna transportadora que exija ese tipo de exclusividad otra transportadora aérea?*

Respuesta: *No señora. Por lo menos conmigo nunca. Yo he sido siempre claro.*

¹¹⁴ Folio 665 del Cuaderno Público No. 3 del Expediente.

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

Radicación: 12-125405

(...)

Pregunta: *¿Ha conocido o ha sucedido en alguna ocasión que alguna transportadora le solicite información sobre sus clientes?*

Respuesta: *No, no señora.*

(...)¹¹⁵.

Asimismo, **LEONARDO HERRERA ARENAS**, en su calidad de Gerente de **COLCHARTER LTDA.**, en diligencia de testimonio practicada el 27 de febrero de 2014, sostuvo:

"(...)

Pregunta: *¿Durante el tiempo que usted operó con transportadoras de valores alguna le exigió exclusividad en el servicio, es decir, le exigió que no operara con otras empresas?*

Respuesta: *No.*

Pregunta: *¿Tuvo conocimiento usted que otra transportadora aérea tuviera algún inconveniente con una transportadora de valores?*

Respuesta: *No.*

(...)¹¹⁶.

En ese orden de ideas, esta Delegatura no encuentra elementos de prueba suficientes que permitan deducir, al menos en principio, que los sujetos indagados, **BRINKS** y **PROSEGUR** hayan adelantado prácticas tendientes a bloquear la actividad empresarial de **ATLAS**. Ello por cuanto de lo narrado en las diligencias antes presentadas no es posible afirmar la probable existencia de conductas tendientes a ejercer una presión de forma mancomunada por parte de **BRINKS** y **PROSEGUR** sobre las diferentes empresas que prestan servicios de transporte aéreo de valores con el fin de generar obstrucciones en perjuicio de **ATLAS**.

De este modo, para esta Delegatura no es razonable activar la función investigadora de esta Superintendencia como Autoridad Nacional de Protección de la Competencia, como quiera que para incoar una investigación administrativa formal por presuntas infracciones de las normas sobre protección de la competencia es

¹¹⁵ Folio 993 del Cuaderno Público No. 6 del Expediente.

¹¹⁶ Folio 1052 del Cuaderno Público No. 6 del Expediente.

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

Radicación: 12-125405

necesario contar con elementos de juicio suficientes que permitan, al menos, predeterminar la posible existencia de conductas restrictivas de la libre competencia, motivo por el cual, para el caso *sub examine*, conviene archivar la presente actuación.

9.2. Conclusión

Por las razones expuestas, esta Delegatura encuentra que los hechos narrados en la denuncia en contra de **BRINKS** y **PROSEGUR**, según los cuales estas empresas habrían incurrido en prácticas restrictivas de la competencia, no constituyen una conducta violatoria de las normas sobre protección de la libre competencia, toda vez que: i) la reducción de los presupuestos ofertados por **BRINKS** y **PROSEGUR**, en el proceso licitatorio "BAC-2012-006", no responde a una práctica coordinada de las compañías, pues dicha disminución obedece a razones técnicas y económicas, como la reducción de los servicios exigidos por parte del **BANCO AGRARIO** en el proceso en mención; ii) no se encontró presiones por parte de **BRINKS** y **PROSEGUR** a otros proveedores del servicio de transporte aéreo distintos a **AEROGALÁN**, para que cesaran la prestación del servicio a **ATLAS**. Por tal razón, este hecho podría llegar a ser una afectación que se circunscribe únicamente al interés particular respecto de **AEROGALÁN**.

Así, no se encuentran elementos de hecho y de derecho que permitan afirmar que se presentó una práctica comercial restrictiva de la competencia.

En este orden de ideas, se advierte que no existen elementos de juicio para adelantar una investigación administrativa, por la presunta infracción de las normas en materia de prácticas comerciales restrictivas de la libre competencia económica o por competencia desleal administrativa, por lo cual procede el archivo y cierre del trámite radicado con el No. 12-125405.

En mérito de lo anterior, esta Delegatura

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: ORDENAR el archivo del expediente administrativo No. 12-125405, por las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto.

ARTÍCULO SEGUNDO: NOTIFICAR personalmente el contenido del presente acto administrativo a **MARCELA MONROY TORRES** identificado con cédula de ciudadanía No. 35.455.823 de Usaquén, abogada con Tarjeta Profesional No. 46.632 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado especial de **TRANSPORTADORA DE VALORES ATLAS LTDA.**, entregándole copia del mismo e informándole que en contra de la misma procede únicamente recurso de reposición, dentro de los diez (10) días

RESOLUCIÓN NÚMERO 7680 DE 2015 Hoja N°. 47

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

Radicación: 12-125405

hábiles siguientes a la notificación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

PARÁGRAFO: En caso de no ser posible la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la comunicación, esta 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 69 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) en concordancia con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 158 del Decreto-Ley 019 de 2012.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D.C., a los **27 JUL. 2015**

GERMÁN ENRIQUE BACCA MEDINA

Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia

Elaboró: Lucas Mejía/Diana Ávila
Revisó: Camilo Alfredo Bustamante Gómez
Aprobó: Germán Enrique Bacca Medina

NOTIFICAR

Doctora

MARCELA MONROY TORRES

C.C. N° 35.455.823

Apoderada Especial

TRANSPORTADORA DE VALORES ATLAS LTDA.

Calle 67 N° 7-35 Oficina 501

E-mail: marcelamonroy@monroylegal.com

Fax: 321 3640

Bogotá D.C.