



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

RESOLUCIÓN NÚMERO (.- 3 6 0 7 5 ) DE 2015

Por la cual se condiciona una operación de integración

14 JUL 2015

Rad. 15-127795

**VERSIÓN PÚBLICA**

**EL SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO**

en ejercicio de sus facultades legales, en especial las previstas en la Ley 155 de 1959, la Ley 1340 de 2009, y el numeral 15 del artículo 3 del Decreto 4886 de 2011;  
y

**CONSIDERANDO**

**PRIMERO:** Que el artículo 4 de la Ley 155 de 1959, modificado por el artículo 9 de la Ley 1340 del 24 de julio de 2009, prevé lo siguiente en relación con el control de integraciones empresariales:

*"Artículo 9. Control de Integraciones Empresariales. El artículo 4º de la Ley 155 de 1959 quedará así:*

*Las empresas que se dediquen a la misma actividad económica o participen en la misma cadena de valor y que cumplan con las siguientes condiciones, estarán obligadas a informar a la Superintendencia de Industria y Comercio sobre las operaciones que proyecten llevar a cabo para efectos de fusionarse, consolidarse, adquirir el control o integrarse cualquiera sea la forma jurídica de la operación proyectada:*

*1. Cuando, en conjunto o individualmente consideradas, hayan tenido durante el año fiscal anterior a la operación proyectada ingresos operacionales superiores al monto que, en salarios mínimos legales mensuales vigentes, haya establecido la Superintendencia de Industria y Comercio o;*

*2. Cuando al finalizar el año fiscal anterior a la operación proyectada tuviesen, en conjunto o individualmente consideradas, activos totales superiores al monto que, en salarios mínimos legales mensuales vigentes, haya establecido la Superintendencia de Industria y Comercio.*

*En los eventos en que los interesados cumplan con alguna de las dos condiciones anteriores pero en conjunto cuenten con menos del 20% del mercado relevante, se entenderá autorizada la operación. Para este último caso se deberá únicamente notificar a la Superintendencia de Industria y Comercio de esta operación".*

**SEGUNDO:** Que de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la Ley 1340 de 2009, mediante comunicación radicada con el No. 15-127795-00 del 3 de junio

- 3 6 0 7 5

**RESOLUCIÓN NÚMERO \_\_\_\_\_ DE 2015 Hoja N° 2**

*Por la cual se condiciona una operación de integración*

**Rad. No. 15-127795**

**VERSIÓN PÚBLICA**

de 2015<sup>1</sup>, **GRUPO ARGOS S.A.** (en adelante, **ARGOS**), informó a esta Entidad una operación consistente en la adquisición por parte de **ARGOS** de un porcentaje de acciones que le otorgará una posición de control en **ORGANIZACIÓN DE INGENIERÍA INTERNACIONAL S.A. – GRUPO ODINSA S.A.** (en adelante, **ODINSA**), equivalente a más del 50% del capital accionario de esa sociedad.

**TERCERO:** Que en cumplimiento de lo previsto en el artículo 156 del Decreto Ley No. 19 de 2012, en el numeral No. 2 del artículo 10 de la Ley 1340 de 2009 y en el numeral 2.3.2 de la Resolución 10930 de 2015, el 9 de junio de 2015 se publicó en la página web de la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** (en adelante, **SIC**) el inicio del procedimiento de autorización de la operación presentada<sup>2</sup>.

**CUARTO:** Que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la publicación del inicio del procedimiento de autorización de la operación en la página web de la **SIC**, ningún tercero presentó información ante esta Entidad, con el fin de aportar elementos para el análisis de la operación. Lo anterior, de conformidad con el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 1340 de 2009.

**QUINTO:** Que de conformidad con el numeral 64 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, la **SIC** procedió a citar al Representante Legal de **ODINSA** para que rindiera declaración, mediante oficio radicado con el No. 15-127795-3 del 16 de junio de 2015<sup>3</sup>. Lo anterior con el fin de recabar información respecto de las actividades económicas de **ODINSA** en el mercado colombiano.

La declaración fue tomada el 23 de junio de 2015 a **ERNESTO CARRASCO MORALES** en calidad de Representante Legal, Primer Suplente del Presidente<sup>4</sup>.

**SEXTO:** Que de conformidad con lo establecido en el numeral 4 de la Ley 1340 de 2009 y el numeral 2.5.3. de la Resolución No. 10930 de 2015, esta Superintendencia formuló requerimiento de información a **ODINSA**, mediante comunicación radicada con el No. 15-127795-4 del 6 de julio de 2015<sup>5</sup>.

**SÉPTIMO:** Que en ejercicio de las facultades previstas en el numeral 63 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, esta Superintendencia formuló requerimiento de información a empresas participantes en el mercado de producción y

<sup>1</sup> Folios 1 al 89 del Cuaderno Público No. 1 y del Cuaderno Reservado de Intervinientes 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. 15127795.

<sup>2</sup> Folios 90 a 91 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

<sup>3</sup> Folio 94 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

<sup>4</sup> Folios 96 a 100 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

<sup>5</sup> Folio 101 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

Por la cual se condiciona una operación de integración

Rad. No. 15-127795

VERSIÓN PÚBLICA

comercialización de *cemento y concreto*<sup>6</sup>, con el fin de obtener información relacionada con estos mercados y determinar si con la operación objeto de estudio se presentarían posibles restricciones a la libre competencia.

**OCTAVO:** Que dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la presentación de la operación y de conformidad con el numeral 3 del artículo 10 de la Ley 1340 de 2009, esta Superintendencia consideró procedente continuar con el procedimiento de análisis de la integración, lo cual fue comunicado a **ARGOS** mediante oficio radicado con el No. 15-127795-10 del 6 de julio de 2015<sup>7</sup>.

Es de considerar que la información señalada en la *Guía de Estudio de Fondo de Integraciones Empresariales* (Anexo No. 2 de la Resolución No. 10930 de 2015), fue aportada en el documento inicial presentado por **ARGOS**.

**NOVENO:** Que en ejercicio de las facultades previstas en el numeral 63 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, esta Superintendencia formuló requerimientos de información a otras empresas<sup>8</sup> participantes en el mercado producción y comercialización de *cemento y concreto*, con el fin de obtener información relacionada con estos mercados y determinar si con la operación objeto de estudio se presentarían posibles restricciones a la libre competencia.

**DÉCIMO:** Que una vez hechas las anteriores consideraciones y estando dentro del término previsto en el numeral 5 del artículo 10 de la Ley 1340 de 2009, este Despacho procede a pronunciarse respecto de la operación de integración informada, en los siguientes términos:

## 10.1. INTERVINIENTES EN LA OPERACIÓN DE INTEGRACIÓN

### 10.1.1. GRUPO ARGOS S.A.

**ARGOS** es una sociedad comercial colombiana identificada con NIT. 890.900.266-3 y con domicilio principal en Medellín. Fue constituida el 27 de febrero de 1934 mediante Escritura Pública No. 472 en la Notaría 2ª de Medellín e inscrita el 02 de marzo de 1934 con el No. 13 del libro 2, bajo la denominación de **COMPAÑÍA DE CEMENTO ARGOS**. Posteriormente, con Escritura No. 1098 del 8 de abril de 1953 en la Notaría 2ª de Medellín, inscrita el 13 de abril de 1953 en el libro 2, se

<sup>6</sup> El requerimiento de información se formuló a las siguientes empresas: **CEMEX COLOMBIA S.A.**, **HOLCIM (COLOMBIA) S.A.**, **CEMENTOS DEL ORIENTE S.A.**, **CEMENTOS ATLAS S.A.**, **COMPAÑÍAS PRODUCTORAS DE CONCRETO S.A.S.**, Folios 102 a 116 del Cuaderno Público No. 2 del Expediente.

<sup>7</sup> Folios 117 y 118 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

<sup>8</sup> El requerimiento de información se formuló a las siguientes empresas: **ULTRACEM S.A.S.**, **CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.S.**, **CEMENTOS SAN MARCOS S.A.**, **SINERCOMEX S.A.S.**, **BSV BETON S.A.S.**, **CENTRAL DE CONCRETOS DE COLOMBIA S.A.S.**, **COMERCIALIZADORA POLANCOM S.A.S.** y **COMPAÑÍA COLOMBIANA DE CONCRETOS S.A.**, Folios 119 a 134 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

Por la cual se condiciona una operación de integración

Rad. No. 15-127795

VERSIÓN PÚBLICA

reformaron los estatutos y se agregó a la denominación social las letras S.A., quedando **COMPAÑÍA DE CEMENTO ARGOS S.A.**<sup>9</sup>.

Mediante Escritura Pública No. 7240 del 19 de diciembre de 2005 de la Notaría 29 de Medellín, inscrita el 28 de diciembre de 2005 en el libro 9 con el No. 13422, la sociedad, entre otras reformas, cambia su denominación social por la de **INVERSIONES ARGOS S.A.** Finalmente, mediante Escritura Pública No. 2952 del 20 de junio de 2012, de la Notaría 29 de Medellín, inscrita el 26 de junio de 2012 en el libro 9 con el No. 11707, entre otras reformas, la sociedad cambia su denominación por **GRUPO ARGOS S.A.**<sup>10</sup>.

Tal y como consta en su Certificado de Existencia y Representación Legal, en el objeto social de **ARGOS** se encuentra el desarrollo, entre otras, de las siguientes actividades:

*"(...) la inversión en todo tipo de bienes muebles e inmuebles y especialmente en acciones, cuotas o partes, o a cualquier otro título de participación, en sociedades, entes, organizaciones, fondos o cualquier otra figura legal que permita la inversión de recursos.*

(....)

*Así mismo, se dedicará a la explotación de la Industria del Cemento, y la producción de Mezclas de Concreto y de cualesquiera otros materiales o artículos a base de cemento, cal o arcilla; (...)"<sup>11</sup>.*

Como se muestra a continuación, la composición accionaria de **ARGOS** se encuentra distribuida principalmente entre [REDACTED] ( [REDACTED] ) accionistas ordinarios.

**Tabla No. 1**  
**Composición accionaria ARGOS**

Accionista	No. de acciones	%
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

<sup>9</sup> Folio 70 del Cuaderno Público No. 1 del expediente.

<sup>10</sup> Folio 71 del Cuaderno Público No. 1 del expediente.

<sup>11</sup> Ibidem.



Por la cual se condiciona una operación de integración

Rad. No. 15-127795

VERSIÓN PÚBLICA

**Tabla No. 4**  
**Segmentos de mercado de ARGOS**

UNIDAD DE NEGOCIO	DESCRIPCIÓN
Cemento	Participa indirectamente a través de su filial Cementos Argos S.A. y su subsidiaria Zona Franca Argos S.A.S. Asimismo, participa en el mercado de producción y comercialización de concreto, a través de su subsidiaria Concretos Argos S.A.
Sector eléctrico	Participa indirectamente a través de su filial Celsia S.A. E.S.P. y de otras compañías subsidiarias como Zona Franca Celsia S.A. E.S.P., Compañía de Electricidad de Tuluá S.A. E.S.P. y empresa de Energía del Pacífico S.A. E.S.P.  En este sector, dichas compañías desarrollan actividades de: i) generación de energía eléctrica; ii) transmisión de energía eléctrica; iii) distribución de energía eléctrica; y iv) comercialización de energía eléctrica.
Sector portuario	Participa indirectamente a través de la Compañía de Puertos Asociados S.A. – Compas S.A., con la cual explota infraestructura portuaria ubicada en los dos océanos colombianos. Adicionalmente, presta servicios como sociedad portuaria de carga, operador portuario marítimo, operador portuario terrestre y otros servicios especiales.
Sector inmobiliario	Participa directamente a través de su filial Situm S.A.S. Se dedica principalmente a la urbanización y desarrollo horizontal de tierras.
Sector de carbón	Participa indirectamente a través de su filial Sator S.A.S., la cual se dedica a la explotación de una mina de carbón a cielo abierto en el departamento de Córdoba.

Fuente: Elaboración GIE<sup>12</sup>. Folio 16 del Cuaderno público No. 1 del Expediente.

**ARGOS** a través de su filial **CEMENTOS ARGOS** es el líder en Colombia en cuanto al negocio del cemento, el quinto productor más grande en América Latina, y el segundo más grande en el sureste de Estados Unidos. Cuenta con nueve plantas en Colombia, tres en Estados Unidos y una en Honduras. De igual forma, a través de su subsidiaria **CONCRETOS ARGOS** (en adelante, **CONCRETOS ARGOS**), es el líder en Colombia y tercer productor más grande en Estados Unidos, respecto al negocio de concreto<sup>13</sup>.

Ahora bien, considerando que **ARGOS** tiene control directo sobre **CEMENTOS ARGOS** e indirecto sobre **CONCRETOS ARGOS**, a continuación se describirán

<sup>12</sup> GIE -Grupo de Integraciones Empresariales- de la SIC.

<sup>13</sup> <http://www.argos.co/colombia/somos/contexto>. Consulta: 3 de julio de 2015.

Por la cual se condiciona una operación de integración

Rad. No. 15-127795

VERSIÓN PÚBLICA

cada una de estas sociedades, las cuales participan en los mercados relevantes afectados en la operación proyectada:

**a) CEMENTOS ARGOS S.A.**

**CEMENTOS ARGOS** es una sociedad comercial colombiana identificada con NIT. 890.100.251-0 y con domicilio principal en Barranquilla. Fue constituida el 14 de agosto de 1944 mediante Escritura Pública No. 1299, e inscrita el 19 de agosto de 1944 con el No. 3623 en la Notaría 2ª de Barranquilla, bajo la denominación **CEMENTOS DEL CARIBE S.A.** Seguidamente, por Escritura Pública No. 3114 del 16 de diciembre de 2005, e inscrita el 28 de diciembre de 2005 con el No. 121.766 en la Notaría 3ª de Barranquilla, dicha sociedad cambio su razón social a **CEMENTOS ARGOS S.A.**<sup>14</sup>.

Tal y como consta en su Certificado de Existencia y Representación Legal, en el objeto social de **CEMENTOS ARGOS** se encuentra el desarrollo, entre otras, de las siguientes actividades:

*"(...) la explotación de la Industria del Cemento, y la producción de (sic) Mezclas de Concreto y de cualesquiera otros materiales o artículos a base de cemento; cal o arcilla; la adquisición y la enajenación de minerales o yacimientos de minerales aprovechables en la industria del cemento y sus similares (...)"*<sup>15</sup>.

**b) CONCRETOS ARGOS S.A.**

**CONCRETOS ARGOS** es una sociedad comercial colombiana identificada con NIT. 860.350.697-4 y con domicilio principal en Bogotá. Fue constituida el 22 de abril de 1985 mediante Escritura Pública No. 2168, e inscrita el 7 de octubre de 1985 con el No. 178062 del Libro IX en la Notaría 1ª de Bogotá, bajo la denominación **METROCONCRETO S.A.** Seguidamente, por Escritura Pública No. 12358 del 20 de septiembre de 2006, e inscrita el 21 de septiembre de 2006 con el No. 1080267 del Libro IX en la Notaría 29 de Bogotá, dicha sociedad cambio su razón social a **CONCRETOS ARGOS S.A.**<sup>16</sup>.

Tal y como consta en su Certificado de Existencia y Representación Legal, en el objeto social de **CONCRETOS ARGOS** se encuentra el desarrollo, entre otras, de las siguientes actividades:

*"(...) exploración, explotación, transformación, transporte, beneficio, aprovechamiento integral, comercialización y venta de minerales pétreos tales como arena, cemento y gravas, concretos premezclados, elementos prefabricados de concreto, bloques de concreto y cualesquiera materiales"*

<sup>14</sup> Información contenida en el Certificado de Existencia y Representación Legal. Consultado en la página del Registro Único Empresarial y Social -RUES (<http://www.rues.org.co>) el 30 de junio de 2015.

<sup>15</sup> *Ibidem.*

<sup>16</sup> *Ibidem.*

Por la cual se condiciona una operación de integración

Rad. No. 15-127795

VERSIÓN PÚBLICA

y elementos propios, accesorios y complementarios utilizados en la industria de la construcción (...)<sup>17</sup>.

#### 10.1.2. ORGANIZACIÓN DE INGENIERÍA INTERNACIONAL S.A. – GRUPO ODINSA S.A.

**ODINSA** es una sociedad anónima colombiana identificada con NIT. 800.169.499-1 y con domicilio principal en Bogotá. Fue constituida el 16 de julio de 1992 mediante Escritura Pública No. 1920 en la Notaría 42 de Santafé de Bogotá, e inscrita el 6 de agosto de 1992 con el No. 374.041 del Libro IX bajo la denominación **ORGANIZACIÓN DE INGENIERÍA INTERNACIONAL S.A. ODINSA S.A.**<sup>18</sup>.

Por Escritura Pública No. 3108 del 20 de octubre de 1992 de la Notaría 42 de Santafé de Bogotá, e inscrita el 29 de octubre de 1992 con el No. 384.026 del Libro IX, la sociedad modificó su nombre así: **ORGANIZACIÓN DE INGENIERÍA INTERNACIONAL S.A.** pero podrá igualmente utilizar en todos sus actos, negocios u operaciones sociales la sigla o abreviación **ODINSA S.A.**<sup>19</sup>.

Mediante Escritura Pública No. 1169 del 17 de abril de 2000 de la Notaría 25 de Santafé de Bogotá, e inscrita el 27 de abril de 2000 con el No. 726087 del Libro IX, la sociedad modificó su nombre por el de **ORGANIZACIÓN DE INGENIERÍA INTERNACIONAL S.A.**, en lugar de su nombre completo puede utilizar la sigla **GRUPO ODINSA S.A.**<sup>20</sup>.

Tal y como consta en su Certificado de Existencia y Representación Legal, en el objeto social de **ODINSA** se encuentra el desarrollo, entre otras, de las siguientes actividades:

*"(...) Estudio, realización, financiación y explotación; por si misma o en asocio con terceras personas; de todas las actividades y obras propias de la ingeniería y la arquitectura en todas sus manifestaciones; modalidades y especialidades, dentro o fuera del país (...) suscribir y ejecutar contratos de concesión con entidades estatales o privadas de cualquier orden (...)"<sup>21</sup>.*

**ODINSA** es una compañía que se encuentra inscrita en la Bolsa de Valores de Colombia. A continuación se informa el listado de los veinte (20) primeros accionistas de conformidad con la información obtenida el día 12 de junio de 2015, descargada del sistema SIID JAVA de DECEVAL.

<sup>17</sup> Ibídem.

<sup>18</sup> Folio 96 del Cuaderno Público No. 1 del expediente.

<sup>19</sup> Ibídem.

<sup>20</sup> Ibídem.

<sup>21</sup> Folios 96 y 97 del Cuaderno Público No. 1 del expediente.



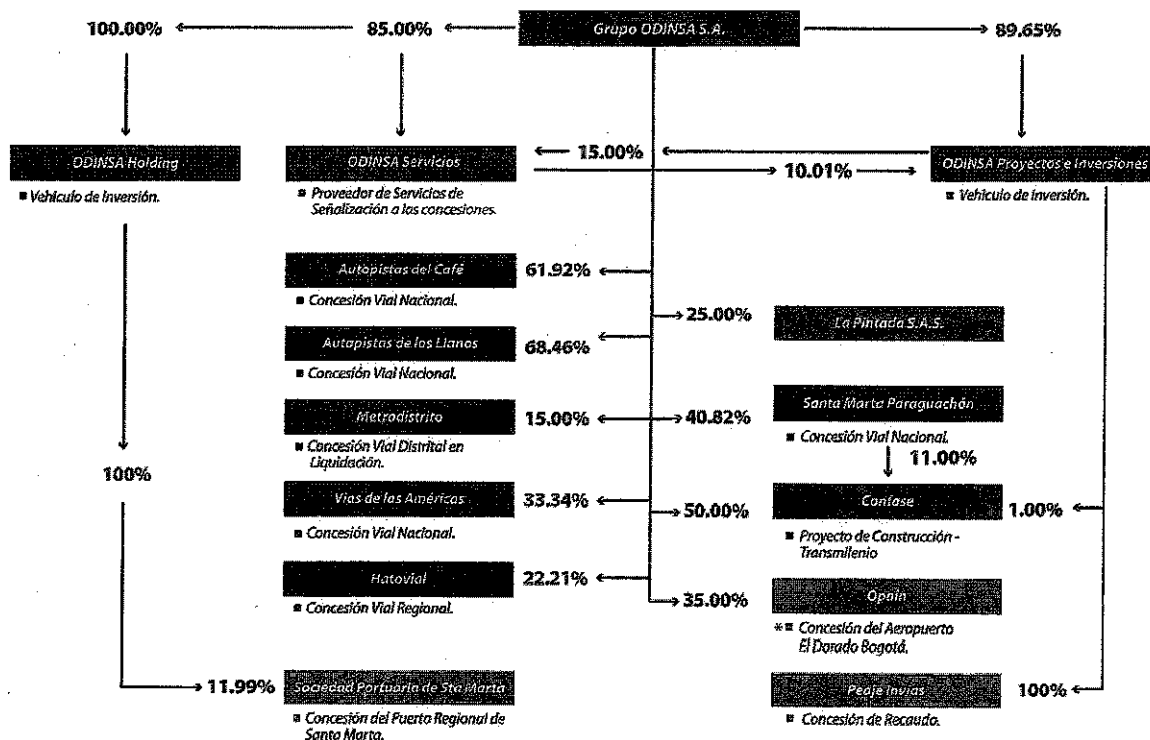


Por la cual se condiciona una operación de integración

Rad. No. 15-127795

VERSIÓN PÚBLICA

**Esquema No. 1  
Inversiones de ODINSA en Colombia**



Fuente: Folio 86 del Cuaderno Reservado de Intervinientes No. 1 del Expediente.

Es de señalar que las empresas controladas por ODINSA no tienen inversiones permanentes en compañías que participan en los mercados relevantes definidos.

ODINSA es una organización colombiana de gestión, promoción y desarrollo de proyectos infraestructura de grandes dimensiones, cuyas actividades económicas están divididas en seis (6) líneas de negocio a saber: *i*) concesiones viales; *ii*) construcción, operación y mantenimiento; *iii*) construcción, operación y recaudo de peajes; *iv*) negocios energéticos; *v*) aeropuertos y puertos; y *vi*) servicios de señalización.

A continuación se describen cada una de las líneas de negocio mencionadas:

**Tabla No. 7  
Unidades de negocio de ODINSA**

UNIDAD DE NEGOCIO	DESCRIPCIÓN
Concesiones viales	Ha participado en concesiones para el diseño, rehabilitación, construcción, operación y mantenimiento de diversas vías a lo largo del país.
Construcción operación y mantenimiento	Gestiona proyectos en casi todas las áreas de la infraestructura.
Construcción, operación y recaudo de peajes	Participa en esta línea de negocio a través de su subsidiaria ODINSA PI. Actualmente opera un contrato para el recaudo en las vías de propiedad del gobierno. Adicionalmente, recauda los peajes en las concesiones propias, Autopistas del Café y de los Llanos, para un total de 39 estaciones de peajes en operaciones con

	108 casetas de cobro.
Negocios energéticos	La compañía no desarrolla estas actividades en Colombia.
Aeropuertos y puertos	Participa sin ejercer control en sociedades concesionarias de infraestructuras de puertos e infraestructura de aeropuertos.
Servicios de señalización	Presta servicios de señalización de infraestructuras, instalación de la señalización horizontal y vertical y todos los elementos necesarios para señalar proyectos viales, aeropuertos y demás obras de infraestructura.

Fuente: Elaboración GIE. Folio 17 del Cuaderno público No. 1 del Expediente.

## 10.2. DESCRIPCIÓN DE LA OPERACIÓN

De acuerdo con la información aportada en la solicitud de pre-evaluación presentada por las **INTERVINIENTES**, la operación proyectada consiste en la adquisición por parte de **ARGOS** de un porcentaje de acciones que le otorgará una posición de control en **ODINSA**, equivalente a más del 50% del capital accionario de esa sociedad.

Es de considerar que la operación proyectada se trata de una toma hostil, en tanto **ARGOS** pretende adquirir las acciones de **ODINSA** directamente de los accionistas que estén dispuestos a venderlas al precio ofertado, sin que exista un preacuerdo con estos o con la compañía.

## 10.3. ANTECEDENTES<sup>22</sup>

A la fecha de la presentación de la solicitud (3 de junio de 2015) **ARGOS** indicó que era propietaria de ██████% de las acciones en circulación de **ODINSA**, participación que fue adquirida mediante operaciones realizadas en la Bolsa de Valores de Colombia entre el 14 y 16 abril de 2015.

Adicionalmente, para incrementar su participación accionaria en **ODINSA ARGOS**, solicitó a la Superintendencia Financiera de Colombia la realización de una Oferta Pública de Adquisición (en adelante, **OPA**), limitando el monto máximo de acciones que pueden llegar a ser adquiridas, de tal forma que no existiera la posibilidad de adquirir el control societario de la compañía. Dicha **OPA** fue realizada entre el 25 de mayo y el 5 de junio de 2015, con una finalización exitosa, que le permitió a **ARGOS** adquirir una participación accionaria en **ODINSA** equivalente al ██████% del capital accionario de la sociedad.

Es de considerar que por tratarse de un emisor de valores inscrito en Bolsa, los quórum deliberatorio y decisorio –tanto a nivel de Asamblea como a nivel de Junta Directiva- corresponden por mandato legal a mayorías simples, y no existen

<sup>22</sup> Información basada en el documento de pre-evaluación, folios 9 y 10 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

decisiones que estén sujetas a mayorías especiales distintas de las que expresamente dispone la ley.

De acuerdo con lo anterior, según las intervinientes, **ARGOS** al conseguir la participación accionaria del ■% a través de la **OPA** no estaría en la capacidad de tomar decisiones en **ODINSA** -ausencia de control positivo-, y tampoco estaría en capacidad de bloquear ni vetar la toma de decisiones en los órganos administrativos de la sociedad o impedir su funcionamiento -ausencia de control negativo-.

El juicio sobre si **ARGOS** adquirió o no control desde el punto de vista del derecho de la competencia (numeral 4 del artículo 45 del Decreto 2153 de 1992) cuando se hizo al ■% de la participación accionaria de **ODINSA**, no le corresponde hacerlo a este Despacho dentro de la actuación administrativa de la referencia, cuyo objeto es determinar los efectos que desde el punto de vista de la competencia se producirán como resultado de la adquisición de más del ■% de la participación accionaria de **ODINSA** por parte de **ARGOS**. Tal decisión sería relevante en una eventual actuación de la Delegatura para la Protección de la Competencia sobre si la compañía adquirió control competitivo sobre **ODINSA** previo a la autorización de la **SIC**.

Para los efectos de la presente decisión, es suficiente con afirmar que la adquisición de altas participaciones en una compañía, según las características del caso en concreto, podría ubicar a la adquirente en una situación de control competitivo, independientemente de que haya existido o no un ejercicio efectivo de tal control competitivo, e incluso de la ausencia de control societario<sup>23</sup>.

#### 10.4. SUPUESTOS DE INFORMACIÓN EN EL CASO CONCRETO

El artículo 9 de la Ley 1340 de 2009 establece que las empresas intervinientes en una integración empresarial estarán obligadas a informar a la **SIC** sobre las operaciones que proyecten llevar a cabo para efectos de fusionarse, consolidarse, adquirir el control o integrarse, cualquiera sea la forma jurídica de la operación proyectada, siempre que se cumplan los siguientes supuestos:

- *Supuesto subjetivo:* cuando las empresas intervinientes se dediquen a la misma actividad económica o participen en la misma cadena de valor.
- *Supuesto objetivo:* cuando en conjunto o individualmente consideradas, las empresas intervinientes superen el monto establecido por la **SIC** para ingresos operacionales o para activos totales.

La Resolución **SIC** No. 82040 del 26 de diciembre de 2014 fijó "a partir del 1 de enero de 2015 y hasta el 31 de diciembre de 2015, en CIEN MIL SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (100.000 SMLMV), los ingresos

<sup>23</sup> Lo anterior en la medida que el artículo 45 del Decreto 2153 de 1992 define control como "la posibilidad de influenciar".

*Por la cual se condiciona una operación de integración*

Rad. No. 15-127795

VERSIÓN PÚBLICA

*operacionales y los activos que se tendrán en cuenta para efectos de lo previsto en el artículo 9 de la Ley 1340 de 2009”.*

Por su parte, el artículo 1 del Decreto No. 2731 de 2014, que fijó el salario mínimo legal mensual a partir del 1 de enero de 2015 en seiscientos dieciséis mil pesos (\$644.350), el valor correspondiente como mínimo para que la operación proyectada cumpla el supuesto objetivo alcanza los sesenta y cuatro mil cuatrocientos treinta y cinco millones de pesos (\$64.435.000.000).

Los anteriores valores serán los aplicables al presente estudio, teniendo en cuenta que la solicitud de pre-evaluación se radicó ante esta Entidad el 3 de junio de 2015.

#### **10.4.1. Supuesto Subjetivo**

Para el caso concreto, se observa que las **INTERVINIENTES** participan en diversos eslabones de la misma cadena de valor. Dicha operación correspondería a una integración de tipo vertical en los siguientes mercados productos relevantes:

- a. Producción y comercialización de cemento.
- b. Producción y comercialización de concreto.
- c. Construcción de obra civil.

En este sentido, se encuentra verificado el supuesto subjetivo que impone el deber de informar a la **SIC** la operación proyectada.

#### **10.4.2. Supuesto Objetivo**

Según la información presentada en la Tabla No. 2 y No. 6 de la presente Resolución, las **INTERVINIENTES** cuentan de manera conjunta con activos por un valor total de \$36.591.386.648.000 y un total de ingresos operacionales de \$9.839.463.756.000 para el cierre del año 2014.

Tanto por el valor de sus activos, como por el valor de sus ingresos operacionales, y dado que se supera la cuota de mercado, para el caso concreto se cumple el supuesto objetivo que impone la obligación a las **INTERVINIENTES** de informar la operación proyectada a la **SIC**.

#### **10.4.3. Deber de informar**

Así las cosas, con la previa verificación de los supuestos subjetivo y objetivo, se configuran todos los requisitos para que la operación presentada deba ser informada a la **SIC** de manera previa a su ejecución.

#### **10.5. MERCADO RELEVANTE**

Al determinar el mercado relevante es necesario distinguir entre el mercado de producto y el mercado geográfico, de tal forma que se puedan establecer los efectos de la integración. Para lograr una adecuada definición del mercado

relevante, esta Superintendencia se apoyará en los lineamientos diseñados por la Red Internacional de la Competencia (ICN, por sus siglas en inglés) en su documento "ICN Merger Guidelines Workbook"<sup>24</sup>.

La ICN destaca dos razones importantes por las cuales la definición del mercado relevante es de crítica importancia. Por un lado, es primordial para entender el escenario en que las fuerzas competitivas tienen lugar y, por el otro, y aún más importante, la definición del mercado es fundamental para poder calcular las cuotas de cada competidor en el mercado en cuestión, dado que estas se calculan con base en el tamaño total del mercado. Nótese que este último factor constituye el indicador básico del poder de mercado de una empresa. Así, cuando se observa que la suma de las cuotas de mercado de las intervinientes es elevada, la autoridad de competencia detecta que la operación puede generar problemas de competencia en el mercado y viceversa.

La definición de mercado relevante se lleva a cabo a dos niveles: primero, está la delimitación del mercado de producto y, luego, la delimitación del mercado geográfico.

En la definición del mercado de producto se debe tener presente la sustituibilidad del producto al nivel de la demanda. La ICN indica que *"la sustituibilidad de la demanda se analiza a través del grado en que los clientes podrían y querrían cambiar entre productos sustitutos ante un cambio relativo de precios, calidades, disponibilidad u otros factores"*<sup>25</sup>. En otras palabras, lo importante en este apartado es encontrar qué productos son considerados como sustitutos por parte de los consumidores o usuarios de los mismos.

Si bien algunas jurisdicciones tienen en cuenta la sustituibilidad de la oferta al momento de definir el mercado relevante,<sup>26</sup> esta Superintendencia toma en consideración dicho concepto al momento de analizar las barreras de entrada y la competencia potencial.

Respecto al otro gran nivel de definición del mercado relevante, la ICN señala que *"el mercado geográfico es un área en la que puede ocurrir una razonable sustitución de los productos de las intervinientes"*<sup>27</sup>. Esta sustitución se debe dar

<sup>24</sup> ICN Merger Working Group: Investigation and Analysis Subgroup, "ICN Merger Guidelines Workbook" (documento preparado para la Quinta Reunión Anual del ICN, Ciudad del Cabo, Sudáfrica, 16 de abril, 2006). Este documento se encuentra disponible al público en el siguiente enlace: <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc321.pdf>.

<sup>25</sup> El texto original del párrafo A.12, en inglés, dice textualmente lo siguiente: *"Demand-side substitutability assesses the extent to which customers could and would switch among substitute products in response to a change in relative prices or quality or availability or other factors"*.

<sup>26</sup> El texto original del párrafo A.13, en inglés, dice textualmente lo siguiente: *"Supply-side substitutability examines the extent to which suppliers of alternative products could and would switch their existing production facilities to make alternative products in response to a change in relative prices, demand or other market conditions"*.

<sup>27</sup> El texto original del párrafo A.24, en inglés, dice textualmente lo siguiente: *"The geographic market is an area within which reasonable substitution for the merging parties' products can occur"*.

por parte de los consumidores del producto en cuestión en la medida en que encuentren otros proveedores de bienes sustitutos en el área referida. Generalmente, el mercado geográfico se puede definir como local, regional, nacional, continental o internacional.

El mercado relevante, definido en los términos anteriormente descritos, es el marco de referencia apropiado para analizar los efectos sobre la competencia de una operación de integración. Tal y como indica la ICN en el documento ICN Merger Guidelines Workbook, “[e]l mercado relevante, en la práctica, no es más que el marco apropiado para analizar los efectos competitivos”<sup>28</sup> de una operación.

Así las cosas, este Despacho procederá a definir el mercado relevante afectado por la operación proyectada, delimitando primero el mercado producto y luego el mercado geográfico.

#### 10.5.1. Mercado Producto

El punto de partida corresponde a la identificación de las actividades económicas desarrolladas de manera coincidente entre las empresas involucradas en la integración, siendo estas en las cuales se anularía la competencia entre las partes como resultado de la operación.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la operación evaluada no tiene efectos horizontales sino verticales, se procederá a analizar y determinar aquellas actividades económicas desarrolladas por las **INTERVINIENTES** que hacen parte de la misma cadena de valor. Lo anterior, para determinar la existencia de posibles restricciones sobre la competencia a lo largo de la cadena.

Tal y como se indicó anteriormente, las actividades económicas pertenecientes a la misma cadena de valor desarrolladas por las **INTERVINIENTES** en Colombia, son las siguientes:

**Tabla No. 8**  
**Actividades económicas dentro de la cadena de valor**

ACTIVIDAD ECONÓMICA	GRUPO ARGOS	ODINSA
Producción y comercialización de cemento	x <sup>29</sup>	
Producción y comercialización de concreto	x <sup>30</sup>	
Construcción de obra civil		x

Fuente: Elaboración GIE. Folio 18 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

<sup>28</sup> ICN Merger Working Group: Investigation and Analysis Subgroup, “ICN Merger Guidelines Workbook” (documento preparado para la Quinta Reunión Anual del ICN, Ciudad del Cabo, Sudáfrica, 16 de abril, 2006), A.8: <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc321.pdf> (Consulta 17 de julio de 2014).

<sup>29</sup> A través de la empresa **CEMENTOS ARGOS**.

<sup>30</sup> A través de la empresa **CONCRETOS ARGOS**.

Es de aclarar, que la operación proyectada al ser una toma hostil fue presentada ante la Superintendencia únicamente por **ARGOS**, quien realizó el estudio preliminar para determinar si la transacción cumple con los supuestos en el artículo 9 de la Ley 1340 de 2009, con base en información de fuentes públicas de **ODINSA**. Sin embargo, **ARGOS** no pudo concluir con certeza si **ODINSA** desarrolla o no actividades de construcción de obra civil y por lo tanto, tampoco pudo concluir con certeza si la operación proyectada cumple con el criterio subjetivo señalado en el artículo 9 de la Ley 1340 de 2009 y demás normas concordantes<sup>31</sup>.

De acuerdo con lo anterior y con el fin de aclarar la actividad económica de **ODINSA**, la Superintendencia procedió a citar al Representante Legal de dicha compañía para que rindiera declaración en las instalaciones de esta Superintendencia de Bogotá D.C. Para estos efectos, la declaración fue tomada a **ERNESTO CARRASCO MORALES** en calidad de Representante Legal -Primer Suplente del Presidente.

De la declaración en mención, se logró concluir que si bien la actividad económica principal de **ODINSA** es ser concesionario, en algunos casos dentro de las obligaciones a cargo del concesionario está la construcción total o parcial de la infraestructura adjudicada. Ante esta situación, el concesionario en la mayoría de los casos contrata dicha obra con consorcios constructores, en los que generalmente participan los mismos socios de la empresa concesionaria.

De manera más detallada, en la declaración se explicó que **ODINSA** junto con otros accionistas crean una "sociedad proyecto" –sociedad concesionaria- quien es la que suscribe el contrato con el Estado. En la mayoría de los casos para cumplir con las obligaciones suscritas en el contrato de concesión, es necesario que la "sociedad proyecto" contrate con un consorcio constructor para llevar a cabo la construcción de las obras civiles inherentes a la infraestructura concesionada. Para tal efecto, en la mayoría de los casos realizan un "consorcio espejo", es decir con la misma participación accionaria de la "sociedad proyecto", para que este sea el encargado de dicha construcción.

Adicionalmente, indicaron que en construcción de obras civiles **ODINSA** participa directamente en un 10% aproximadamente y el restante a través de consorcios. Igualmente, aclaran que la compañía no presta sus servicios a terceros ni los ofrece en el mercado en general.

Por lo tanto, se da por entendido que **ODINSA** sí participa en el mercado de construcción de obras civiles.

Así las cosas, a continuación se presentará la descripción de los productos involucrados en las actividades económicas arriba expuestas, con el fin de identificar si tienen sustitutos cercanos o si por el contrario corresponden en sí mismos a un solo mercado. Para efectos de su posterior análisis de sustituibilidad,

<sup>31</sup> Folios 1 a 3 del Cuaderno Público No. 1 del expediente.



la descripción de los productos afectados se realizará desde el punto de vista de sus características y usos en el mercado colombiano.

### 10.5.1.1. Cemento

#### i. Descripción

Según la Norma Técnica Colombiana NTC 31. ICONTEC, el cemento es *“un material pulverizado que además de óxido de calcio contiene sílice alúmina y óxido de hierro y que forma, por adición de una cantidad apropiada de agua una pasta conglomerante capaz de endurecer tanto el agua como en el aire”*<sup>32</sup>. En pocas palabras, es un aglomerante formado a base de caliza y arcilla, las cuales posteriormente son molidas y tienen la propiedad de endurecerse al contacto con el agua.

**ARGOS** fabrica cemento blanco y cemento gris, cada uno de los cuales poseen características y usos específicos. El cemento blanco es fabricado especialmente para obras que cumplen especificaciones estructurales y arquitectónicas, por lo cual, es ampliamente usado en la fabricación de elementos prefabricados y en la fabricación de lechadas emboquillados y rellenos de juntas rígidas, claras o pigmentadas<sup>33</sup>. Por su parte, el cemento gris es el material de construcción más utilizado en el mundo; si bien tiene diferentes aplicaciones dependiendo del tipo de cemento, su uso general se enfoca en la producción de concretos para cimentaciones, muros, contenciones, estructuras, rellenos, etc, y para reparaciones, remodelaciones, pequeñas obras y demás aplicaciones domésticas<sup>34</sup>.

Considerando que el cemento blanco es de uso meramente arquitectónico, se procederá a analizar el producto “cemento gris”.

Dicho producto es vendido, a granel para los grandes clientes industriales y en sacos de 1kg, 25 kg, 42.5kg y 50kg. Todo el cemento comercializado en el mercado por **CEMENTOS ARGOS** utiliza la marca “Argos”.

A continuación se muestran los tipos de cemento gris y las presentaciones en detalle utilizadas por la compañía:

<sup>32</sup> Resolución 49141 del 21 de agosto de 2013. Por medio de la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos contra las empresas **CEMENTOS ARGOS S.A.**, **CEMEX COLOMBIA S.A.**, **HOLCIM (COLOMBIA) S.A.**, **CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.S.**, **CEMENTOS SAN MARCOS S.A.** y algunas personas naturales.

<sup>33</sup> Ver: <http://www.argos.co/colombia/productos/producto/subproducto?id=737>. Consulta: 3 de julio de 2015.

<sup>34</sup> Ver: <http://www.argos.com.co/wps/wcm/connect/3dbc0300405e576b91b6ff5efd947518/cemento+gris+de+uso+general.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=3dbc0300405e576b91b6ff5efd947518>. Consulta: 3 de julio de 2015.

Por la cual se condiciona una operación de integración

Rad. No. 15-127795

VERSIÓN PÚBLICA

**Tabla No. 9**  
**Tipos de cemento gris y presentaciones comercializadas en el mercado**

Producto	Tipos	Presentaciones
Cemento Gris	Portland Tipo 1	Sacos de 50kg, 25kg, 42.5kg y 1kg
	Portland Tipo Estructural	Sacos de 42.5kg y Granel
	Portland Tipo 2	Granel
	Portland Tipo Concretero	Granel
	Portland Clase G	Granel
	Portland Tipo Fibrocemento	Granel

Fuente: Folio 19 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

Dicha clasificación puede ser agrupada de manera general en cuatro segmentos a saber: i) cemento gris de uso petrolero, ii) cemento concretero; iii) cemento gris de uso estructural; y iv) cemento gris de uso general<sup>35</sup>.

## ii. Usos y aplicaciones

A continuación se describen los principales usos y aplicaciones de los diversos tipos de cemento gris.

**Tabla No. 10**  
**Usos y aplicaciones por tipo de cemento**

Tipo de cemento	Usos / aplicaciones
Portland Tipo 1 (uso general)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Losas.</li> <li>- Cimentaciones.</li> <li>- Morteros.</li> <li>- Concretos en general.</li> <li>- Lechadas para Mamposterías (pega de ladrillos).</li> </ul>
Portland Tipo 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concretos de moderada resistencia a los sulfatos.</li> <li>- Concretos para canales de aguas negras.</li> <li>- Concretos hidráulicos donde exista presencia de sulfatos.</li> </ul>
Portland Tipo Estructural	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concretos estructurales.</li> <li>- Concretos tipo pavimento.</li> <li>- Losas.</li> <li>- Cimentaciones</li> </ul>
Portland Tipo Fibrocemento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concretos certificados para pavimento.</li> </ul>
Portland Tipo Concretero	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Losas.</li> <li>- Cimentaciones.</li> <li>- Morteros estructurales.</li> </ul>
Portland Tipo Clase G	Se utilizan en la cementación de pozos en la industria del petróleo.

Fuente: Folios 19 y 20 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

<sup>35</sup> Ibídem.

### iii. Población objetivo

Los diversos tipos de clientes que tiene **CEMENTOS ARGOS** en el mercado con sus respectivas características son los siguientes:

- a. **Mayoristas:** estas compañías se dedican a la comercialización del portafolio Argos de manera directa a detallistas, para lo cual poseen transporte, bodegas y fuerza de ventas propias. Sus volúmenes de ventas son superiores a 600 toneladas en las grandes ciudades, de 300 toneladas en ciudades intermedias y de 100 toneladas en municipios.
- b. **Detallistas:** estas compañías se dedican a la comercialización de materiales para la construcción a pequeños constructores y maestros de obra, para lo cual cuentan con al menos un punto con ventas de mostrador con un portafolio de materiales para la construcción de mínimo 15 categorías de producto. Sus volúmenes de venta son superiores a 20 toneladas mensuales.
- c. **Constructor / contratista:** esta compañía se dedica a la construcción de obras en general, para lo cual compra sus productos para desarrollar proyectos de vivienda de interés social, vivienda en general, infraestructura y obras institucionales.

### iv. Proceso de fabricación

De acuerdo con la información aportada por las **INTERVINIENTES**, el proceso de elaboración del cemento es el siguiente<sup>36</sup>:

En primer lugar, se realiza la explotación minera para la obtención de las materias primas tales como calizas, margas y arcillas. Se procede a la trituración y molienda hasta lograr la pulverización y ser introducida en el horno para efecto de secado, si a él hay lugar, y posterior calentamiento, calcinación y clinkerización (temperaturas de 1.450°C).

El Clinker es el componente principal del cemento, el cual debe ser mezclado con aditivos y yeso, en las proporciones requeridas de acuerdo con el tipo de cemento que se desee obtener. Luego es molido hasta que se obtiene el impalpable que es conocido como cemento.

Finalmente, luego de su fabricación es almacenado en silos para su posterior despacho al cliente, bien sea en saco o a granel.

Es de resaltar que el cemento puede ser producido mediante un proceso seco o un proceso húmedo. En el proceso seco, la homogenización de la piedra caliza y la arcilla se hace mediante chorros de aire en silos o ciclones. Por su parte, en el

<sup>36</sup> Folio 23 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

proceso húmedo, dicha homogenización se hace agregando agua a estos materiales y luego llevándolos a tanques para almacenar la mezcla hasta obtener proporciones adecuadas de cada material.

#### **v. Sustituibilidad de la demanda**

La sustituibilidad desde el punto de vista de la demanda se puede analizar vía características, usos y precios similares entre los productos objeto de estudio y otros productos disponibles para los consumidores. Estas variables le permiten al comprador tomar decisiones informadas para satisfacer sus necesidades de consumo.

De acuerdo con la información aportada por las **INTERVINIENTES**<sup>37</sup>, el cemento portland gris, como producto genérico, no tiene sustitutos perfectos ya que en el mercado no existe un producto que cumpla con la totalidad de las funciones de dicho cemento. Sin embargo, es de aclarar que el cemento blanco es un sustituto perfecto del cemento gris portland, pero no a la inversa.

Igualmente, en la Resolución No. 49141 del 21 de agosto de 2013, esta Superintendencia, basándose en doctrinas extranjeras, estableció que las características físicas y los respectivos usos del cemento gris, lo convierten en un bien homogéneo e insustituible, por lo cual no puede ser intercambiado por otro.

Por lo anterior, esta Superintendencia se acoge al análisis efectuado en la Resolución en mención, y concluye que el cemento gris corresponde a un mercado por sí solo.

#### **10.5.1.2. Concreto**

##### **i. Descripción**

El concreto es un producto que surge de la unión entre cemento, agua, grava, arena y ciertos aditivos adicionales. Dicha mezcla cuando se endurece forma una piedra artificial, la cual después de cierto tiempo es capaz de soportar esfuerzos a compresión y flexión. Por tener características de durabilidad y resistencia a la compresión e impermeabilidad es utilizado para levantar edificaciones y para pegar o revestir superficies y protegerlas de la acción de sustancias químicas.

**CONCRETOS ARGOS** comercializa únicamente concreto a granel de acuerdo con las necesidades del cliente industrial, ya que este se produce de acuerdo con las especificaciones proporcionadas por cada cliente. Es comercializado en su totalidad bajo la marca "Argos".

El portafolio de concreto premezclado comercializado por **CONCRETOS ARGOS** incluye los siguientes tipos de concreto:

<sup>37</sup> Folio 22 y 23 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

Por la cual se condiciona una operación de integración

Rad. No. 15-127795

VERSIÓN PÚBLICA

- a. Concretos avanzados
  - Concreto de color
  - Concreto auto compactante
  - Concreto para pavimentos
  - Concreto para pisos industriales
  - Concreto lanzados
  - Concretos permeables
  - Concretos relación agua cemento
  - Concretos alta resistencia
  
- b. Concretos especiales
  - Concreto tremie
  - Concreto plástico
  - Sistema industrializado
  - Concreto fluido
  - Temperatura controlada
  
- c. Concretos convencionales
  - Concreto normal

**ii. Usos y aplicaciones**

A continuación se describen los principales usos y aplicaciones del concreto.

**Tabla No. 11**  
**Usos y aplicaciones del concreto**

Tipo de producto	Usos y aplicaciones
Concreto	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cimentaciones.</li> <li>- Placas.</li> <li>- Columnas.</li> <li>- Pavimentos.</li> <li>- Muros de contención.</li> <li>- Pisos.</li> </ul>
Concreto arquitectónico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fachadas.</li> <li>- Muros a la vista.</li> </ul>
Morteros	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revoques.</li> <li>- Pañetes.</li> </ul>
Relleno fluido	Relleno de zanjas.
Suelo cemento	Bases y sub-bases para pavimentos.

Fuente: Folio 27 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

**iii. Proceso de fabricación**

De acuerdo con la información aportada por las **INTERVINIENTES**<sup>38</sup>, el proceso de elaboración del concreto es el siguiente:

<sup>38</sup> Folio 23 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

- Los materiales son mezclados mediante procesos de dosificación y mezclado, de acuerdo con las proporciones indicadas por el diseño, de tal forma que se obtenga una masa uniforme que cumpla con los resultados exigidos para el diseño.
- Los materiales que ya han sido pesados deben ser descargados en la mezcladora de la planta o en el camión mezclador.
- En las plantas mezcladoras, los materiales deben ser descargados en la mezcladora para que exista un premezclado uniforme antes de entregar el producto al mixer o mezclador.
- En las plantas dosificadoras, una vez son pesados los materiales, deben ser descargados en el camión mezclador del 60% al 80% del agua de la bachada junto con los aditivos, luego se le incluyen los agregados y de forma simultánea en su parte intermedia el cemento. Finalmente, se le incluye el resto de agua.
- Para efectuar dicho procedimiento, los operarios de planta deben haber efectuado inspecciones rutinarias respecto al cemento, a los agregados, a los aditivos y al agua.
- El equipo de transporte debe suministrar el concreto en el sitio de entrega – bien sea bomba, mezcladero, etc.-, sin segregación, pérdida de materiales o contaminación. El conductor no debe adicionar ningún aditivo y/o agua que cambie las características del producto, sin la autorización del personal del área Técnica y/o de la obra.
- Antes de iniciar las labores de descargue, el concreto debe ser mezclado por lo menos durante un (1) minuto.

#### **iv. Sustituibilidad de la demanda**

De acuerdo con la información aportada por las **INTERVINIENTES**<sup>39</sup>, el principal sustituto del concreto premezclado es la mezcla producida directamente en obra. Así mismo, indican que dependiendo de los diversos usos existen otros materiales que pueden ser considerados como sustitutos, tales como: i) el acero en estructuras aporticadas para edificaciones comerciales e industriales; ii) el asfalto como solución en pavimentos flexibles para vías de todo tipo, parqueaderos, etc; y iii) el ladrillo de arcilla o el bloque de cemento utilizado como mampostería estructural para edificaciones de vivienda.

---

<sup>39</sup> Folio 28 y 29 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

*Por la cual se condiciona una operación de integración*

Rad. No. 15-127795

VERSIÓN PÚBLICA

Sin embargo, en la Resolución No. 13544 de 2006<sup>40</sup> y posteriormente en la Resolución No. 42497 de 2013<sup>41</sup>, esta Superintendencia concluyó que no se encuentran productos sustitutos del concreto premezclado, dado que existen diferencias importantes con otros productos, incluso con el concreto premezclado en obra, en cuanto a calidad, precio y otros factores. Por lo anterior, esta Superintendencia se acoge al análisis efectuado en las Resoluciones mencionadas, y concluye que el concreto corresponde a un mercado por sí solo.

### 10.5.1.3. Construcción de obra civil

#### i. Descripción

Como se mencionó en el acápite de mercado relevante **ODINSA** gestiona proyectos de infraestructura adjudicada a título de concesión, así como también administra y opera las respectivas concesiones. Lo anterior, lo realiza a través de empresas concesionarias, también llamadas “sociedad proyecto”, las cuales están formadas con diversos socios.

Por otra parte, algunas de las concesiones que son adjudicadas, incluyen en sus obligaciones adelantar obras de construcción, habilitación o mantenimiento de la respectiva infraestructura, situación que se ejecuta a través de un *consorcio constructor* contratado directamente por el concesionario, el cual, en la mayoría de los casos replica las participaciones de la “sociedad proyecto”.

Lo anterior indica que **ODINSA** participa en la actividad de construcción de obra civil a través de los contratos puntuales de concesión, por lo cual dicha actividad no es ofrecida a terceros, ni al mercado en general.

#### ii. Modalidades del servicio

De acuerdo con la información aportada por las **INTERVINIENTES**, las principales modalidades de contratación del servicio de construcción de obra civil son las siguientes<sup>42</sup>:

- **Contrato de proyecto y construcción:** el constructor o contratista toma a su cargo tanto el proyecto como la construcción de las obras y en su oferta valora la ejecución de los trabajos propios del proyecto.
- **Contrato a precio cerrado:** el constructor se compromete a entregar una construcción completamente terminada y en estado de funcionamiento

<sup>40</sup> Integración entre **CEMENTOS DEL CARIBE S.A., METROCONCRETO S.A., CONCRETOS DEL OCCIDENTE S.A., AGRECON S.A. y LOGITRANS S.A.**, la cual fue aprobada mediante condicionamiento.

<sup>41</sup> Integración entre **HOLCIM (COLOMBIA) S.A. y CONCRETERA TREMIX S.A.S.**, la cual fue aprobada mediante condicionamiento.

<sup>42</sup> Folio 33 y 34 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

*Por la cual se condiciona una operación de integración*

Rad. No. 15-127795

VERSIÓN PÚBLICA

contra la entrega de una cantidad fija, la cual es repartida en plazos pactados con anterioridad, de acuerdo con el avance de la obra.

- **Contrato por unidades de obra y cuadro de precios:** se contrata el precio de una serie de unidades de obra, de tal forma que no se asegura el volumen de cada unidad, ni siquiera la ejecución de todas las unidades del contrato.
- **Contrato de presupuestos parciales y presupuesto general:** se utilizan los cuadros de precios del proyecto y la medición de los planos del mismo, para obtener la respectiva valoración. Es el contrato habitual y más frecuente.
- **Contrato por administración:** se basa en la fijación de unos precios de mano de obra y materiales por parte del constructor y con arreglo a ellos se facturan al contratista los trabajos realizados encargados por la propiedad.

### iii. Usos y aplicaciones

De acuerdo con las **INTERVINIENTES**, la construcción de obras civiles se pueden clasificar en cuatro (4) segmentos a saber: i) servicios básicos –acueducto, alcantarillado, basuras, etc-; ii) equipamientos –hospitales, centros educativos, culturales, recreativos, cárceles, etc.; iii) vivienda VIS – VIP; y iv) transporte – carreteras, puertos, aeropuertos, túneles, etc.-<sup>43</sup>.

### iv. Sustituibilidad de la demanda

De acuerdo con la información aportada por las **INTERVINIENTES**, la construcción de obras civiles es un servicio que no tiene sustitutos. Si bien existen diversos jugadores constructores de obras civiles y a su vez distintos insumos para el mismo fin, la construcción de un proyecto de infraestructura no tiene como ejecutarse de una manera alternativa<sup>44</sup>.

#### 10.5.1.4. Conclusión del mercado de producto

Por lo expuesto en los numerales 10.5.1.1 a 10.5.1.3 de la presente Resolución, este Despacho concluye que para efectos del análisis de la operación informada por **ARGOS**, el mercado producto está conformado por la actividad de producción y comercialización de los productos: i) cemento, y ii) concreto; así como por la prestación del servicio de construcción de obra civil.

#### 10.5.2. Mercado geográfico

La práctica generalizada para la definición de los mercados geográficos relevantes parte de identificar cada una de las zonas en las cuales las empresas que

<sup>43</sup> Folio 34 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

<sup>44</sup> Folio 36 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.



participan en la integración coinciden y donde las condiciones de competencia son similares.

En primer lugar se debe indicar que **ODINSA** cuenta con una única oficina de atención ubicada en Bogotá, la cual tiene una cobertura a lo largo y ancho del territorio nacional.

Por su parte, **ARGOS** a través de sus vinculadas **CEMENTOS ARGOS** y **ZONA FRANCA ARGOS S.A.S.**, cuenta con 10 instalaciones de producción de cemento en Colombia, incluyendo 9 plantas de producción de cemento integradas y una planta de molienda.

De acuerdo con la información aportada por **ARGOS**, el peso porcentual promedio de transporte a nivel nacional se estima en aproximadamente un ■%, sobre una base de todas las plantas y los destinos abastecidos; dicho costo de transporte es asumido directamente por la empresa. Dicha empresa también indica que la compañía cuenta con proyectos de expansión en las plantas de Rioclaro, Nare, Cairo y Sogamoso.

De igual forma, **ARGOS** a través de sus subordinadas, cuenta con alrededor de 30 plantas fijas de concreto, ubicadas en los departamentos Cundinamarca, Santander, Tolima, Meta, Antioquia, Caldas, Atlántico, Bolívar, Magdalena, Cesar, Valle, Risaralda, Quindío y Cauca. En este caso no existe un costo de transporte, ya que el proceso que surte sobre el producto mientras es conducido hacia el lugar de destino hace parte de su preparación y por tanto de su proceso productivo.

**ARGOS** tanto en el mercado de cemento como en el mercado de concreto, no utiliza canales de distribución o comercialización para vender los productos en el territorio colombiano, estos son vendidos directamente a sus clientes.

Teniendo en cuenta que la venta de cemento y concreto se efectúa a determinadas empresas que utilizan dichas materias primas en el mercado de la construcción y que el servicio de construcción de obras civiles tiene un alcance nacional, ya que la contratación se realiza desde cualquier parte del país y es posible subcontratar personal y maquinaria en cualquier región, este Despacho concluye que el mercado geográfico para la operación objeto de estudio abarca la totalidad del territorio nacional.

### **10.5.3. Conclusión del mercado relevante**

De acuerdo con lo expuesto en los numerales anteriores, se encuentra que el mercado relevante está compuesto por la actividad de producción y comercialización de los productos: i) cemento y; ii) concreto; así como por la prestación del servicio de construcción de obra civil, en el territorio nacional.

### **10.6. ESTRUCTURA DEL MERCADO Y CUOTAS DE PARTICIPACIÓN**

Una vez definido el mercado relevante que se vería afectado por la operación proyectada, a continuación se procederá a identificar los principales competidores y sus respectivas cuotas de participación.

**10.6.1. Competidores**

En el mercado de producción de cemento, además de **CEMENTOS ARGOS**, participan empresas como **CEMEX COLOMBIA S.A.** (en adelante, **CEMEX**), **HOLCIM (COLOMBIA) S.A.** (en adelante, **HOLCIM**), **ULTRACEM S.A.S.** (en adelante, **ULTRACEM**), **CEMENTOS DEL ORIENTE S.A.** (en adelante, **CEMENTOS EL ORIENTE**), **CEMENTOS TEQUENDAMA S.A.S.** (en adelante, **CEMENTOS TEQUENDAMA**), entre otras. En cuanto al mercado de concreto, existen alrededor de 42 empresas, entre las cuales están **CEMEX**, **HOLCIM**, **ULTRACEM**, **COMPAÑÍA PRODUCTORA DE CONCRETO CPC**, (en adelante, **CPC**), entre otras.

Finalmente, en el mercado de construcción de obra civil, además de **ODINSA**, existen más de 400 empresas que se dedican a la prestación de dicho servicio en el territorio colombiano.

**10.6.2. Cuotas de Participación**

El porcentaje de participación que tenga cada empresa dentro del total de ventas de la industria se convierte en un factor importante del análisis de competencia, debido a que esta descripción numérica es un indicador del tamaño de cada empresa, lo cual a su vez permite precisar las condiciones que presenta la industria en cuanto a concentración y competencia.

De acuerdo con la información aportada por **ARGOS** en la solicitud de pre-evaluación, las participaciones de las **INTERVINIENTES** y las de sus competidores en cada uno de los mercados afectados en Colombia, para los años 2012, 2013 y 2014, fueron las que se relacionan a continuación:

**10.6.2.1. Mercado de cemento**

Tabla No. 12  
Participación (%) de las **INTERVINIENTES** y sus competidores - cemento

EMPRESA	2012	2013	2014
<b>CEMENTOS ARGOS</b>	■	■	■
OTRAS (aproximadamente 6 empresas)	■	■	■
TOTAL	100%	100%	100%

Fuente: Folio 89 del Cuaderno Reservado de Intervinientes No. 1 del Expediente.

En este mercado se observa que para los tres años (2012 – 2014) **CEMENTOS ARGOS** participa en el mercado de cemento con una cuota que oscila entre el ■% y ■% del total del mercado.

## 10.6.2.2. Mercado de concreto

Tabla No. 13  
Participación de las INTERVINIENTES y sus competidoras – concreto

EMPRESA	2012	2013	2014
CONCRETOS ARGOS	■	■	■
OTRAS (aproximadamente 41 empresas)	■	■	■
TOTAL	100%	100%	100%

Fuente: Folio 89 del Cuaderno Reservado de Intervinientes No. 1 del Expediente.

En este mercado se observa que para los años (2012 – 2014), **CONCRETOS ARGOS** participa en el mercado de producción y comercialización de concreto con una cuota no superior al ■% del total del mercado. Es de considerar que existen alrededor de 40 empresas que participan en dicho mercado.

10.6.2.3. Mercado de construcción de obras civiles<sup>45</sup>

Tabla No. 14  
Participación de las INTERVINIENTES y sus competidoras – construcción de obras civiles

EMPRESA	2012	2013
E&C CONSTRUCTORES	■	■
CONALVÍAS	■	■
SICIM COLOMBIA	■	■
CONCONCRETO	■	■
CBI	■	■
CSS CONSTRUCTORES	■	■
AIA	■	■
CONEQUIPOS INGENIEROS	■	■
ODINSA	■	■
OTRAS	■	■
TOTAL	100%	100%

Fuente: Folio 89 del Cuaderno Reservado de Intervinientes No. 1 del Expediente.

En este mercado se evidencia que para los años (2012 y 2013), **ODINSA** abarca máximo el ■% del mercado de construcción de obra civil, un mercado en donde participan alrededor de 499 empresas.

<sup>45</sup> La participación de mercado fue calculada con base en los ingresos de las compañías del sector "obras civiles" pertenecientes al macro-sector "construcción". La fuente consultada corresponde a Vademécum de mercados 2013-2014 (última edición) publicado por la Nota Económica (con base en estados financieros reportados en la Superintendencia de Sociedades).

## 10.7. BARRERAS DE ENTRADA

El análisis de efectos verticales cobra especial relevancia cuando además de elevadas participaciones por parte de las empresas que intervienen en una operación de integración, se encuentran altas barreras a la entrada de nuevos competidores.

En primer lugar, las **INTERVINIENTES** indican en su documento de pre-evaluación<sup>46</sup> que no existen limitaciones de orden legal que deban ser tenidas en cuenta para entrar al mercado de producción y comercialización de cemento y/o concreto, ni para para entrar a competir en el mercado de construcción de obra civil.

Ahora bien, este Despacho considera pertinente resaltar las siguientes características de los mercados afectados, que pueden considerarse como desincentivos o costos adicionales que podrían dificultar la entrada de nuevos competidores.

En este sentido, las **INTERVINIENTES** indican que un competidor que desee ingresar al mercado de cemento, requiere de altas inversiones y economías de escala, donde una planta de producción con capacidad de 500 mil toneladas puede requerir una inversión cercana a los USD 70 millones<sup>47</sup>. En cuanto al mercado de concreto, requeriría una inversión inicial de aproximadamente COP \$7.500 millones y de COP \$1.600 millones para una planta de concreto móvil<sup>48</sup>.

Es de considerar que además de las empresas productoras de cemento en Colombia, existen empresas que importan el producto y se dedican a comercializarlo en el país. Esta situación indica que no sería necesario que las futuras empresas que deseen ingresar al mercado colombiano respecto al producto afectado, construyan una planta de producción en el país e incurran en los demás costos de funcionamiento, basta con que establezcan un esquema de comercialización al interior del país, de tal forma que puedan participar en dicho mercado.

Sin embargo, se debe tener presente que las importaciones de cemento al país son marginales, en comparación con la producción nacional. En efecto, en la Resolución No. 13544 de 2006, esta Entidad identificó como una barrera a la entrada la baja penetración de importaciones y las limitaciones en materia de comercio exterior. Lo anterior, teniendo en cuenta la existencia de sobrecostos que se deben asumir al importar este tipo de productos, aun en el caso de que el

<sup>46</sup> Folios 55 y 57 del Cuaderno Reservado de Intervinientes No. 1 y folio 59 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

<sup>47</sup> Folio 55 del Cuaderno Reservado de Intervinientes No. 1 del Expediente. Estudio "La industria del Cemento en Colombia y otros países". Septiembre de 2014. Mauricio Reina y Sandra Oviedo.

<sup>48</sup> Folio 57 del Cuaderno Reservado de Intervinientes No. 1 del Expediente.

*Por la cual se condiciona una operación de integración*

Rad. No. 15-127795

VERSIÓN PÚBLICA

producto llegara a un precio competitivo a los puertos del territorio nacional (costos de distribución y comercialización).

Adicionalmente, se debe tener presente que el cemento es un producto que cuenta con un periodo limitado para su óptimo rendimiento, dependiendo si es comercializado en sacos o a granel. En sacos tiene un periodo de dos meses a partir de la fecha que figura en el envase y a granel cuenta con un mes a partir de la emisión del documento mercantil<sup>49</sup>. A partir de entonces el producto puede perder algunas de sus propiedades, afectando la seguridad en sus usos.

De acuerdo con lo anterior, si bien una empresa que esté interesada en ingresar al mercado de cemento o al de concreto no necesariamente debe incurrir en los altos costos de inversión relacionados con la construcción y puesta en marcha de una planta de producción, se debe tener presente que un importador tiene una seria desventaja competitiva frente a un productor local. Lo anterior, toda vez que un importador debe afrontar altos costos de importación, aunado al tiempo adicional que representa el traslado del producto desde su país de origen hasta Colombia, incluyendo su nacionalización.

Por lo anteriormente expuesto, esta Superintendencia considera que el periodo de funcionamiento óptimo del cemento se constituye como una dificultad para que la importación se constituya como una fuente efectiva de presión competitiva sobre el producto de origen nacional.

De otra parte, esta Superintendencia también determinó en la Resolución No. 13544 de 2006, que en la industria cementera existen costos hundidos considerables que hacen más riesgosa e improbable la entrada de una nueva compañía en el mercado de cemento gris. Lo anterior, toda vez que se trata de equipos especializados para la industria cementera.

#### 10.8. EFECTOS DE LA OPERACIÓN

La integración entre las **INTERVINIENTES** presenta un efecto netamente vertical, por cuanto las empresas partícipes en la operación proyectada participan en diversos eslabones de la cadena. Por un lado, **ARGOS** participa a través de su filial **CEMENTOS ARGOS** en la producción y comercialización de cemento y de manera indirecta a través de su subsidiaria **CONCRETOS ARGOS** en la producción y comercialización de concreto en Colombia. Por otra parte, **ODINSA** presta el servicio de construcción de obra civil en el territorio colombiano, bajo el escenario anteriormente planteado.

En las integraciones de tipo vertical, es frecuente que existan preocupaciones respecto a posibles restricciones en los mercados aguas arriba y en los mercados aguas abajo de la cadena de valor en la cual participan las empresas que intervienen en la operación.

<sup>49</sup> Ver:

[http://www.holcim.es/fileadmin/templates/ESP/doc/Fichas\\_Seguridad\\_Cemento/Ficha\\_Datos\\_Seguridad\\_Cemento.pdf](http://www.holcim.es/fileadmin/templates/ESP/doc/Fichas_Seguridad_Cemento/Ficha_Datos_Seguridad_Cemento.pdf). Consulta: 13 de julio de 2015.

*Por la cual se condiciona una operación de integración*

Rad. No. 15-127795

VERSIÓN PÚBLICA

Al respecto, este Despacho encuentra que la operación proyectada en principio no genera la posibilidad de cerrar mercados para los productores competidores de **ARGOS**, ubicados en el eslabón superior de la cadena. Lo anterior, debido a que la participación de **ODINSA** en el mercado de construcción de obra civil es inferior al ■% y cuenta con alrededor de 499 empresas competidoras.

Adicionalmente, del total de despacho de cemento gris en Colombia para el 2014, tan solo alrededor del 19% fue dirigido al sector de constructores y contratistas, lo que indicaría que los ingresos de los productores de este insumo no dependen mayoritariamente de las ventas a dicho segmento.

Con la integración, **ARGOS** pasaría a controlar solo una del total de empresas que participan en el mercado de construcción de obra civil, situación que no facilitaría la acción de cerrar el mercado del eslabón superior de la cadena a sus competidores.

En cuanto a la posibilidad de cerrar los mercados aguas abajo, es importante considerar la alta participación de **ARGOS** tanto en el mercado de cemento (■% en el 2014) como en el mercado de concreto (■% en el 2014), que la convierten en líder a nivel nacional en ambos mercados.

Dado lo anterior y teniendo presente la baja presión competitiva que enfrenta **ARGOS** en los mercados en los que participa, esta Superintendencia encuentra preocupación en cuanto a una posible afectación hacia los eslabones inferiores de la cadena de valor, por posibles restricciones en el suministro de los productos referidos. A esta conclusión es posible llegar con las cifras que ya obran en el expediente, y sin necesidad de información adicional que eventualmente haya sido requerida<sup>50</sup>.

De acuerdo con la literatura sobre competencia, en el presente caso, debido a la fuerte posición de **ARGOS** en el mercado aguas arriba (un mercado en el que cuenta con alrededor del 50% de participación y que presenta altas barreras de entrada), esta Superintendencia identificó como posible riesgo económico el hecho de que dicha posición pueda ser utilizada para favorecer a **ODINSA** en la adquisición de insumos con mejores condiciones que aquellas a las que podrían acceder sus competidores, un riesgo propio de las integraciones verticales.

Así, para anular el eventual efecto anticompetitivo descrito, este Despacho impondrá a **ARGOS** una obligación de no discriminación en la provisión de cemento y concreto a contratistas, competidores de **ODINSA**, que en condiciones similares de mercado demanden tales insumos de parte de **ARGOS**.

<sup>50</sup> Por esta razón, el Despacho desiste de los requerimientos realizados a distintos competidores de las **INTERVINIENTES** y a **ODINSA**, mediante comunicaciones radicadas el 13 de julio de 2015 con el número 15-127795, consecutivos 20 al 33, folios 153 a 166 del Cuaderno Público No. 1 del Expediente.

## 10.9. CONCLUSIÓN

- De acuerdo con el estudio económico adelantado, no se encuentra evidencia que permita a esta Superintendencia suponer que como efecto de la operación proyectada se generarían restricciones verticales hacia arriba, en los mercados de producción y comercialización de concreto y cemento. Lo anterior, toda vez que **ODINSA** resulta ser un competidor de menor tamaño en el mercado de la construcción de obras civiles, siendo poco probable que la inclusión de esta empresa en una misma unidad de control con **ARGOS**, le otorgue un poder de mercado adicional al que ya tiene.
- Si bien el cemento es un producto que puede ser importado, esta Superintendencia determinó la existencia de barreras que dificultan que nuevos competidores ingresen al mercado mediante la importación del producto: (i) altos costos de importación, y (ii) el limitado periodo para su óptimo rendimiento (2 meses en sacos desde la fecha estipulada en el envase y 1 mes a granel desde la emisión del documento mercantil). Por lo anterior, es claro que existe una marcada diferencia entre un importador y un productor local, lo cual se ve reflejado en una ventaja para las empresas nacionales productoras de cemento, en relación a las empresas importadoras del producto, ya que no deben incurrir en el tiempo adicional de desplazamiento del producto desde su lugar de origen hasta el puerto colombiano, y su posterior comercialización al interior del país.
- Dada la alta participación de **ARGOS** en los mercados de cemento y concreto, y su ventaja competitiva como productor local, esta Superintendencia encuentra un riesgo sustancial de restricciones verticales hacia abajo de la cadena de valor, en el mercado de construcción de obras civiles. Estas potenciales restricciones se manifestarían principalmente en el suministro de cemento y concreto a competidores potenciales y efectivos de **ODINSA**.

**DÉCIMO PRIMERO:** Que si bien existen diversos agentes que pueden atender el mercado en condiciones competitivas, **ARGOS** cuenta con participaciones significativas en el mercado de cemento y concreto, y con la ventaja competitiva de ser productor local, que le permite ostentar una fuerte posición de mercado en ambos productos.

Por lo anterior, este Despacho considera necesario subordinar la no objeción de la operación proyectada entre las **INTERVINIENTES**, al cumplimiento de un condicionamiento, de tal forma que se evite una posible restricción a la competencia en cuanto al suministro de cemento y concreto en los eslabones inferiores de la cadena de valor.

## 11.1. CONDICIONAMIENTO

El párrafo 2 del artículo 9 de la Ley 1340 de 2009 indica que:

*“Cuando el Superintendente se abstenga de objetar una integración pero señale condicionamientos, estos deberán cumplir los siguientes requisitos:*

Por la cual se condiciona una operación de integración

Rad. No. 15-127795

VERSIÓN PÚBLICA

*identificar y aislar o eliminar el efecto anticompetitivo que produciría la integración, e implementar los remedios de carácter estructural con respecto a dicha integración”.*

De lo dicho en los acápites anteriores, se encuentra que derivado de la operación de integración entre las **INTERVINIENTES**, existe la posibilidad de que se presente una restricción en el suministro de cemento y concreto en los eslabones inferiores de la cadena, especialmente en la forma de discriminación frente a competidores de **ODINSA**.

Por lo anterior, se encuentra que la operación proyectada debe ser condicionada para que su conducta no genere restricciones o limitaciones en el mercado. Dichos condicionamientos están relacionados con el suministro de cemento y concreto en los eslabones inferiores de la cadena.

En línea con lo expresado por esta Superintendencia<sup>51</sup>, así como por la literatura sobre la materia, se encuentra que los condicionamientos se dividen en dos grandes categorías: medidas estructurales y medidas de conducta o comportamiento.

Los remedios estructurales usualmente implican una redistribución de derechos de propiedad, que pueden incluir alguna desinversión o cesión de negocios<sup>52</sup>. En consecuencia, los remedios estructurales apuntan a cambiar los incentivos de las firmas en el mercado a través de un impacto en la estructura del mismo<sup>53</sup>.

Por su parte, los remedios de conducta restringen los derechos de propiedad y libertad económica de las empresas fusionadas, estableciendo obligaciones exigibles a las partes que se fusionan. De este modo, mientras los remedios estructurales implican una redistribución de bienes, los remedios de conducta implican una limitación y restricción al actuar de las empresas<sup>54</sup>.

En ese sentido, el artículo 11 de la Ley 1340 de 2009, establece:

*“APROBACIÓN CONDICIONADA Y OBJECCIÓN DE INTEGRACIONES. El Superintendente de Industria y Comercio deberá objetar la operación cuando encuentre que esta tiende a producir una indebida restricción a la libre competencia. Sin embargo, podrá autorizarla sujetándola al cumplimiento de condiciones u obligaciones cuando, a su juicio, existan elementos suficientes para considerar que tales condiciones son idóneas para asegurar la preservación efectiva de la competencia. En el evento en que una operación de*

<sup>51</sup> Resolución SIC No. 525 del 10 de enero de 2014, por medio de la cual se condicionó la integración empresarial entre ARGOS e ISAGEN, p. 48.

<sup>52</sup> Massimo Motta, Competition Policy – Theory & Practice, Cambridge University Press, 2009, p. 265.

<sup>53</sup> Per Hellstrom, Frank Maier-Rigaud & Friedrich Wenzel Bulst, Remedies in European Antitrust Law, 76 Antitrust L.J. 43, Sección II.

<sup>54</sup> Condiciones impuestas por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia en el marco de una operación de concentración en el derecho chileno. Santiago Montt Oyarzún. Página 456.



*Por la cual se condiciona una operación de integración*

Rad. No. 15-127795

VERSIÓN PÚBLICA

*integración sea aprobada bajo condiciones la autoridad única de competencia deberá supervisar periódicamente el cumplimiento de las mismas. El incumplimiento de las condiciones a que se somete la operación dará lugar a las sanciones previstas en la presente ley, previa solicitud de los descargos correspondientes. La reincidencia en dicho comportamiento será causal para que el Superintendente ordene la reversión de la operación”.*

Considerando que la integración objeto de estudio es de tipo vertical y por ende presenta riesgos de una posible restricción de la competencia derivados únicamente de los efectos verticales presentes en la operación, este Despacho, con el fin de mantener el nivel de competencia en los mercados prevalecientes antes de la operación, establece condicionamientos de comportamiento (explicados más adelante) con el fin de mitigar el posible riesgo identificado con la operación proyectada, consistente en una restricción en el suministro de cemento y concreto en los eslabones inferiores de la cadena, en especial en la forma de discriminación.

#### **11.1.1. Descripción del condicionamiento**

La integración que se decide queda sujeta al cumplimiento del condicionamiento que a continuación se describe:

##### **11.1.1.1. Definiciones**

Para efectos del presente condicionamiento, los términos que a continuación se enuncian tendrán el significado que se especifica:

- a) **INTERVINIENTES:** son las empresas participantes de manera directa o indirecta en la operación proyectada, correspondientes a **GRUPO ARGOS S.A., CEMENTOS ARGOS S.A., CONCRETOS ARGOS S.A. y GRUPO ODINSA S.A.**

En caso de presentarse alguna modificación en la situación de control de estas sociedades, sus sociedades matrices o sociedades subordinadas, éstos deberán informarse a esta Entidad. Con independencia de la naturaleza de los cambios de control al interior de estas empresas, estos cambios no modificarán los condicionamientos previstos en esta Resolución.

##### **11.1.1.2. Obligaciones de comportamiento tendientes a mitigar el riesgo de posibles restricciones en el suministro de cemento y concreto en los eslabones inferiores de la cadena**

A partir de la ejecutoria de esta Resolución y por un plazo de cinco (5 años), las **INTERVINIENTES** estarán obligadas a:

- Abstenerse de negar la venta de cemento y concreto a los clientes competidores de **ODINSA** en el mercado de construcción de obra civil que lo requieran, salvo incumplimiento de los pagos o causales de caso fortuito o fuerza mayor.

- Otorgar a los agentes que no tengan vínculo contractual o económico con las **INTERVINIENTES**, condiciones de igualdad y no discriminación en relación con sus empresas vinculadas, en aspectos como calidades, cantidades, condiciones de entrega, precios y descuentos, crédito y demás condiciones comerciales aplicables a la venta de cemento y concreto, en transacciones que sean comparables.
- Establecer e implementar un Programa de Cumplimiento de las Normas de Competencia, de tal forma que la compañía promueva la reducción del riesgo de posibles infracciones a la Ley. Para su elaboración se deben considerar los siguientes lineamientos:
  - a) Evaluación, priorización y reducción de los riesgos de infracciones al Régimen de Competencia en Colombia.
  - b) Compromiso – apoyo visible de la administración de la empresa; dotación de los medios necesarios.
  - c) Control y monitoreo.
  - d) Registro y documentación de las medidas adoptadas para garantizar el cumplimiento del Régimen de Competencia.
  - e) Actualización periódica del programa para su adaptación a la actividad de la empresa y la evolución del mercado.

Dentro de los seis (6) meses siguientes a este condicionamiento las **INTERVINIENTES** deberán allegar informe de la implementación de su programa, describiendo las acciones concretas, los procedimientos internos y materiales utilizados para su implementación, mantenimiento y efectividad.

#### 11.1.1.3. VIGENCIA

El condicionamiento a que se refiere este considerando tendrá una vigencia de cinco (5) años contados a partir del momento de la ejecutoria de la presente Resolución, el cual podrá prorrogarse a criterio de esta Entidad cuando las condiciones materiales que dieron lugar a la misma se mantengan.

#### 11.1.1.4. PUBLICIDAD DEL CONDICIONAMIENTO:

Las **INTERVINIENTES** se obligan a informar a través de un diario de amplia circulación nacional, por una sola vez y dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha en que quede en firme la presente Resolución, los condicionamientos impuestos mediante el presente acto administrativo.

Asimismo las **INTERVINIENTES** deberán publicar los condicionamientos en las páginas de inicio de los sitios *web* de las empresas ubicadas en Colombia, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha en que quede en firme la presente Resolución, manteniéndolos publicados durante un (1) mes calendario.

*Por la cual se condiciona una operación de integración*

Rad. No. 15-127795

VERSIÓN PÚBLICA

En mérito de lo expuesto, este Despacho.

**RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO: AUTORIZAR** la integración empresarial proyectada entre las empresas **GRUPO ARGOS S.A.** y **GRUPO ODINSA S.A.** de conformidad con el parágrafo 2 del artículo 9 de la Ley 1340 de 2009, sujeto al cumplimiento del condicionamiento aquí establecido. El incumplimiento de los condicionamientos dará lugar a las sanciones previstas en la Ley 1340 de 2009, incluyendo la eventual reversión de la operación.

**ARTÍCULO SEGUNDO: ORDENAR** a las **INTERVINIENTES** el cumplimiento de los condicionamientos establecidos por este Despacho, los cuales se describen en el **numeral 11.1.1.** del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO TERCERO: REMITIR** la presente Resolución a la Delegatura para la Protección de la Competencia, para que de acuerdo con lo dicho en el numeral 10.3 de la misma realice las actuaciones que considere pertinentes.

**ARTÍCULO CUARTO: NOTIFICAR** personalmente el contenido de la presente Resolución en su versión reservada a **GRUPO ARGOS S.A.**, entregándole copia de la misma e informándoles que contra el presente acto procede recurso de reposición, el cual deberá presentarse dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.

**ARTÍCULO QUINTO: COMUNICAR** el contenido de la presente Resolución en su versión pública a **GRUPO ODINSA S.A.**

**ARTÍCULO SEXTO: ORDENAR** a las **INTERVINIENTES** el cumplimiento de la publicación del condicionamiento establecido por este Despacho en el **numeral 11.1.** del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO SÉPTIMO: ORDENAR** a la Oficina Asesora de Tecnología e Informática de la Superintendencia de Industria y Comercio que, una vez en firme el presente acto administrativo, publique en la Página Web de esta Superintendencia la versión pública de la misma, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 156 del Decreto 019 de 2012.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Dada en Bogotá, D.C., a los

14 JUL 2015

El Superintendente de Industria y Comercio (E),

FELIPE SERRANO PINILLA

*Por la cual se condiciona una operación de integración*

Rad. No. 15-127795

VERSIÓN PÚBLICA

## NOTIFICACIÓN

### **GRUPO ARGOS S.A.**

NIT: 890.900.266-3

Apoderado especial

Doctor

### **DIEGO CARDONA BAQUERO**

C.C. 79.943.545 de Bogotá

T.P. 128.060 del C.S.J

Diego.cardona@ppulegal.com

Carrera 9 No. 74 - 08

Teléfono: 3268610

Bogotá D.C., Colombia

## COMUNICACIÓN

### **GRUPO ODINSA S.A.**

NIT: 800.169.499-1

Carrera 14 No. 93A - 30

Bogotá D.C., Colombia

contabilidad@odinsa.com