



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

RESOLUCIÓN NÚMERO 5347 DE 2012
(13 FEB 2012)

VERSION PÚBLICA

Radicación: 10-57750

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

LA SUPERINTENDENTE DELEGADA PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA (E) en ejercicio de sus facultades legales, en especial las previstas en el Artículo 52 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el Artículo 155 del Decreto 0019 de 2012, y 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, e impone al Estado el deber de impedir que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitar o controlar cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

SEGUNDO: Que el artículo 3 de la Ley 1340 de 2009 estableció como propósitos de las actuaciones administrativas *"[v]elar por la observancia de las disposiciones sobre protección de la competencia; atender las reclamaciones o quejas por hechos que pudieren implicar su contravención y dar trámite a aquellas que sean significativas para alcanzar en particular los siguientes propósitos: la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica."*

TERCERO: Que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2012, es función de la Superintendencia de Industria y Comercio *"[e]n su condición de Autoridad Nacional de Protección de la Competencia, velar por la observancia de las disposiciones en esta materia en los mercados nacionales [...]".*

CUARTO: Que el numeral 4 del artículo 9 del Decreto 4886 de 2011 establece como funciones del 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"*

QUNTO: Que mediante Comunicación radicada con el No.10-57750 del 14 de mayo de 2010, el Grupo de Atención al Ciudadano de la Superintendencia de Sociedades trasladó a esta Superintendencia la comunicación remitida por el Viceministro de Desarrollo Empresarial del Ministerio de Comercio Industria y Turismo quién a su vez remitió a ese Ministerio la comunicación presentada por la ASOCIACIÓN DE AGROINDUSTRIALES DEL BOCADILLO VELEÑO¹, en la cual manifestaron los siguientes hechos:

"[...] A nombre de todos los productores del bocadillo veleño de la provincia de Vélez en Santander que suman 130 fábricas aproximadamente que generan 1500 empleos directos que en su mayoría son familiares e indirectamente 15000 personas que son beneficiados con esta actividad, presentamos la siguiente y difícil situación socio económica que estamos viviendo.

Frente al inminente incremento en el costo del bulto de azúcar que ha tenido un sobre costo en los últimos cinco meses de cerca del 45% y con el agravante de que la disponibilidad de este insumo no es suficiente, no sabemos si por represamiento de los productores o si por falta de caña para su producción. De esta forma las condiciones de costos de producción sean

¹ Documento Obrante en folios 1 a 9 del Cuaderno Público No. 1.

42

Por la cual se ordena la apertura de una investigación VERSION PÚBLICA

incremento (sic) por lo consiguiente nos vemos en la obligación de generar las medidas emergentes para contrarrestar esta inclemencia, [...]

De igual forma, el 1 de junio de 2010, el ciudadano ERNESTO PARRA RODRÍGUEZ, en su calidad de subgerente de la empresa COMESTIBLES SAN ANTONIO LTDA., en adelante COMESTIBLES SAN ANTONIO, presentó un escrito solicitando a esta Superintendencia investigar el alza exagerada e injustificada de los precios del azúcar en los últimos 9 meses para determinar los factores que influyeron en esta eventualidad², como se muestra a continuación:

"[...] Nuestra empresa se dedica a la producción de bocadillo de guayaba el cual tiene como su materia prima principal el azúcar en 60%.

El precio del azúcar ha sufrido una variación inusual y exagerada en los últimos 9 meses. La cual asciende a 39% (treinta y nueve por ciento) [...]

Alza de 39% en los últimos 8 meses lo cual no está acorde con la variación en los indicadores económicos como lo son el índice de inflación, el aumento del salario mínimo o de los combustibles. [...]

El precio internacional del azúcar también está muy por debajo en un valor similar al del precio en el país hace 8 meses."³

En el mismo sentido se pronunciaron los directivos de las empresas COCA-COLA FEMSA, BAVARIA S.A., COCA-COLA, AJE COLOMBIA, NESTLÉ DE COLOMBIA S.A., BIMBO DE COLOMBIA S.A., COMPAÑÍA NACIONAL DE CHOCOLATES S.A., COMPAÑÍA DE GALLETAS NOEL S.A.S., MEALS DE COLOMBIA S.A. y CASA LUKER S.A., quienes mediante comunicación del 30 de julio de 2010 solicitaron a esta Superintendencia investigar el comportamiento del mercado de venta de azúcar en Colombia, a fin de establecer si en dicho mercado se estaban llevando a cabo conductas constitutivas en prácticas restrictivas de la competencia⁴, para lo cual indicaron lo siguiente:

"[...] Como es sabido, en el mercado de azúcar opera el "Fondo de estabilización de Precios para los azúcares centrifugados, las melazas derivadas de la extracción o del refinado de azúcar y los jarabes de azúcar" (en adelante FEPA) creado mediante el Decreto 569 de 2000. No obstante la existencia del FEPA, y pese a que la Ley 101 de 1990 determina que los Fondos de Estabilización de Precios son mecanismos de intervención del Estado que moderarían la aplicación de las disposiciones de la Ley 1340 de 2009, ello no significa que a través de la existencia de dichos fondos se puedan implementar mecanismos de mercado diferentes a la determinación de los porcentajes de cesión o compensación al Fondo y mucho menos servir de mecanismos para restringir indebidamente la competencia.

No existe una razón de mercado que explique el constante incremento del precio interno del azúcar frente al comportamiento de las variables económicas colombianas, pues mientras la inflación en Colombia aumentó entre septiembre de 2008 y enero de 2010 un 3,7%, el precio del azúcar para el mismo periodo se incrementó en 51,4%; tampoco existe una razón de mercado que explique las diferencias sustanciales y la falta de correlación entre el comportamiento del precio internacional y el precio del azúcar en el mercado colombiano, pues mientras que en lo corrido de 2010 el precio internacional ha bajado casi un 50%, el precio interno ha aumentado 16%, llegando a ser 5,2 veces mayor que el precio de cotización del azúcar crudo en Nueva York (ICE NY 11) y 1,8 veces mayor que el precio de cotización del azúcar blanco en Londres (LIFE LONDRES 5).

Como es obvio, el comportamiento anormal del precio del azúcar en el mercado nacional afecta negativamente a los ciudadanos colombianos que consumen el azúcar –siendo éste un

² Con el número de radicación 10-65917. Documento Obrante en folios 11 a 29 del Cuaderno Público No. 1.

³ El 22 de noviembre de 2011, la queja relacionada fue acumulada al expediente 10-57750.

⁴ Con el número de radicación 10-93190. Documento Obrante en folios 31 a 34 del Cuaderno Público No. 1.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación **VERSION PÚBLICA**

*producto de la canasta familiar-, como a los productores de alimentos y bebidas que operan en Colombia, para quienes el azúcar es un insumo fundamental. [...]*⁵

SEXTO: Que en virtud de los principios consagrados en el artículo 3 del Código Contencioso Administrativo, esta Delegatura trasladó con destino a este expediente las pruebas practicadas en la averiguación preliminar radicada con el número 07-042078⁶:

6.1 Visitas Administrativas

- Visita administrativa practicada a la empresa C.I. DE AZÚCARES Y MIELES S.A., en adelante CIAMSA, los días 23 y 24 de julio de 2009, la cual se detalló en el acta radicada con el No. 07-042078-00015 del 27 de julio de 2009⁷.
- Visita administrativa practicada a la empresa DESARROLLOS INDUSTRIALES Y COMERCIALES S.A., en adelante DICSA, los días 23 y 24 de julio de 2009, la cual se detalló en el acta radicada con el No. 07-042078-00016 del 27 de julio de 2009⁸.
- Visita administrativa practicada a la empresa MAYAGÜEZ S.A., en adelante MAYAGÜEZ, el día 5 de octubre de 2010, la cual se detalló en el acta radicada con el No. 07-042078-00045 del 20 de octubre de 2010⁹.
- Visita administrativa practicada a la empresa SAN CARLOS S.A., en adelante SAN CARLOS, el día 7 de octubre de 2010, la cual se detalló en el acta radicada con el No. 07-042078-00046 del 20 de octubre de 2010¹⁰.
- Visita administrativa practicada a la empresa RIOPAILA CASTILLA S.A., en adelante RIOPAILA CASTILLA, el día 4 de octubre de 2010, la cual se detalló en el acta radicada con el No.07-042078-00047 del 20 de octubre de 2010¹¹.
- Visita administrativa practicada a la empresa INGENIO MARÍA LUISA S.A., en adelante MARÍA LUISA, el día 8 de octubre de 2010, la cual se detalló en el acta radicada con el No. 07-042078-00048 del 20 de octubre de 2010¹².
- Visita administrativa practicada a la empresa INGENIO LA CABAÑA S.A., en adelante LA CABAÑA, el día 6 de octubre de 2010, la cual se detalló en el acta radicada con el No. 07-042078-00049 del 20 de octubre de 2010¹³.
- Visita administrativa practicada a la empresa INGENIO PROVIDENCIA S.A., en adelante PROVIDENCIA, el día 5 de octubre de 2010, la cual se detalló en el acta radicada con el No. 07-042078-00050 del 20 de octubre de 2010¹⁴.

⁵ El 22 de noviembre de 2011, la queja relacionada fue acumulada al expediente 10-57750.

⁶ Mediante memorando radicado con el número 10-57750-2 del 22 de diciembre de 2011, se realizó traslado de las pruebas pertinentes del expediente 07-42078. Documento Obrante en folio 51 del Cuaderno Público No. 1.

⁷ Documentos Obrantes en folios 53 a 66 del Cuaderno Público No. 1 y en folio 76 del Cuaderno Reservado No. 1.

⁸ Documentos Obrantes en folios 67 a 75 del Cuaderno Público No. 1 y en folio 77 del Cuaderno Reservado No. 1.

⁹ Documentos Obrantes en folios 109 a 116 del Cuaderno Público No. 1 y en folio 117 del Cuaderno Reservado No. 1.

¹⁰ Documentos Obrantes en folios 118 a 128 del Cuaderno Público No. 1 y en folio 129 del Cuaderno Reservado No. 1.

¹¹ Documentos Obrantes en folios 130 a 140 del Cuaderno Público No. 1 y en folios 141 a 374 del Cuaderno Reservado No. 1.

¹² Documentos Obrantes en folios 375 a 378 del Cuaderno Público No. 2.

¹³ Documentos Obrantes en folios 379 a 393 del Cuaderno Público No. 2 y en folios 394 a 411 del Cuaderno Reservado No. 2.

¹⁴ Documentos Obrantes en folios 412 a 415 del Cuaderno Público No. 2.

14

Por la cual se ordena la apertura de una investigación **VERSION PÚBLICA**

- Visita administrativa practicada a la empresa INGENIO DEL CAUCA S.A., en adelante INCAUCA, los días 4 y 5 de octubre de 2010, la cual se detalló en las actas radicadas con el No. 07-042078-00051 y el No. 07-042078-00052 del 20 de octubre de 2010¹⁵.
- Visita administrativa practicada a la empresa INGENIO PICHICHÍ S.A., en adelante PICHICHÍ, el día 7 de octubre de 2010, la cual se detalló en el acta radicada con el No. 07-042078-00053 del 20 de octubre de 2010¹⁶.
- Visita administrativa practicada a la empresa CENTRAL TUMACO S.A., en adelante TUMACO, el día 8 de octubre de 2010, la cual se detalló en el acta radicada con el No. 07-042078-00054 del 20 de octubre de 2010¹⁷.
- Visita administrativa practicada a la empresa ASOCIACIÓN DE CULTIVADORES DE CAÑA DE AZUCAR DE COLOMBIA, en adelante ASOCAÑA, los días 4 y 5 de octubre de 2010, la cual se detalló en el acta radicada con el No. 07-042078-00055 del 20 de octubre de 2010¹⁸.
- Visita administrativa practicada a la empresa INGENIO MANUELITA S.A., en adelante MANUELITA, el día 6 de octubre de 2010, la cual se detalló en el acta radicada con el No. 07-042078-00056 del 20 de octubre de 2010¹⁹.
- Visita administrativa practicada a la empresa INGENIO RISARALDA S.A., en adelante RISARALDA, el día 8 de octubre de 2010, la cual se detalló en el acta radicada con el No. 07-042078-00057 del 20 de octubre de 2010²⁰.
- Visita administrativa practicada a la empresa INGENIO CARMELITA S.A., en adelante CARMELITA, el día 7 de octubre de 2010, la cual se detalló en el acta radicada con el No. 07-042078-00058 del 20 de octubre de 2010²¹.
- Visita administrativa practicada a ASOCAÑA, los días 4 y 5 de agosto de 2011, la cual se detalló en las actas radicadas con el No. 07-042078-000133²², el No. 07-042078-000134²³, el No. 07-042078-000135²⁴ y el No. 07-042078-000136²⁵ del 8 de agosto de 2011.
- Visita administrativa practicada a CIAMSA, los días 4 y 5 de agosto de 2011, la cual se detalló en el acta radicada con el No. 07-042078-000137 del 8 de agosto de 2011²⁶.

¹⁵ Documentos Obrantes en folios 416 a 430 y en folios 451 a 456 del Cuaderno Público No. 2 y en folios 431 a 450 y 457 a 471 del Cuaderno Reservado No. 2.

¹⁶ Documentos Obrantes en folios 472 a 481 del Cuaderno Público No. 2 y en folios 482 a 513 del Cuaderno Reservado No. 2.

¹⁷ Documentos Obrantes en folios 514 a 522 del Cuaderno Público No. 3 y en folios 523 a 524 del Cuaderno Reservado No. 2.

¹⁸ Documentos Obrantes en folios 525 a 534 y 537 a 570 del Cuaderno Público No. 3, en folios 535 a 536 y 571 a 652 del Cuaderno Reservado No. 2.

¹⁹ Documentos Obrantes en folios 653 a 660 del Cuaderno Público No. 3 y en folios 661 a 681 del Cuaderno Reservado No. 2.

²⁰ Documentos Obrantes en folios 682 a 688 del Cuaderno Público No. 3 y en folios 689 a 692 del Cuaderno Reservado No. 2.

²¹ Documentos Obrantes en folios 693 a 701 del Cuaderno Público No. 3 y en folios 702 a 722 del Cuaderno Reservado No. 2.

²² Documentos Obrantes a folios 1027 a 1051, a folios 1074 a 1084 y 1091 a 1128 del Cuaderno Público No. 5 y a folios 1052 a 1073, 1085 a 1090 y 1129 a 1159 del Cuaderno Reservado No. 3 y 1160 a 1235 del Cuaderno Reservado No. 4.

²³ Documentos Obrantes a folios 1236 a 1243 del Cuaderno Público No. 6 y a folios 1244 a 1267 del Cuaderno Reservado No. 4.

²⁴ Documentos Obrantes a folios 1268 a 1275 del Cuaderno Público No. 6 y a folios 1276 a 1277 del Cuaderno Reservado No. 4.

²⁵ Documentos Obrantes a folios 1278 a 1285 del Cuaderno Público No. 6 y a folios 1286 a 1292 del Cuaderno Reservado No. 4.

²⁶ Documentos Obrantes a folios 1293 a 1305 del Cuaderno Público No. 6 y a folios 1306 a 1318 del Cuaderno Reservado No. 4.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación VERSION PÚBLICA

6.2 Testimonios

- Diligencia de testimonio practicada al señor DANIEL SUÁREZ MEJÍA, Gerente de asuntos corporativos de la empresa NESTLÉ DE COLOMBIA S.A., el día 15 de abril de 2011²⁷.
- Diligencia de testimonio practicada a la señora SOL BEATRIZ ARANGO MESA, Presidente de la empresa COMPAÑÍA NACIONAL DE CHOCOLATES S.A., el día 15 de abril de 2011²⁸.
- Diligencia de testimonio practicada al señor FELIPE MÁRQUEZ ROBLEDO, Vicepresidente corporativo la empresa COCA-COLA – FEMSA S.A., el día 15 de abril de 2011²⁹.
- Diligencia de testimonio practicada a la señora SANDRA MARCELA TORRES FORERO en su calidad de Directora de Comercio y Financiamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el día 13 de mayo de 2011³⁰.
- Diligencia de testimonio practicada a la señora ÁNGELA MARÍA HERNÁNDEZ MAYA, Gerente de abastecimiento industrial de la empresa COCA-COLA FEMSA S.A., el día 26 de julio de 2011³¹.
- Diligencia de testimonio practicada al señor JUAN JOSÉ ARANGO VARGAS, Gerente de abastecimiento y suministro de la empresa COMPAÑÍA NACIONAL DE CHOCOLATES S.A., el día 26 de julio de 2011³².

6.3 Requerimientos de Información

Respuestas a los requerimientos de información efectuados por parte de esta Delegatura a las siguientes empresas o entidades:

- COMPAÑÍA NACIONAL DE CHOCOLATES S.A.S.³³
- NESTLÉ DE COLOMBIA S.A.³⁴
- BIMBO DE COLOMBIA S.A.³⁵
- COCA-COLA FEMSA S.A.³⁶
- CASA LUKER S.A.³⁷
- AJE COLOMBIA³⁸
- COMPAÑÍA DE GALLETAS NOEL S.A.S.³⁹
- FABRICA DE BOCADILLOS EL GRAN VELEÑO⁴⁰.
- FÁBRICA DE CHOCOLATES TRIUNFO S.A.⁴¹.
- CENICAÑA⁴²
- PDC VINOS Y LICORES LTDA.⁴³

²⁷ Documento Obrante a folios 768 y 769 del Cuaderno Público No. 4.

²⁸ Documento Obrante a folios 770 y 771 del Cuaderno Público No. 4.

²⁹ Documento Obrante a folios 776 y 777 del Cuaderno Público No. 4.

³⁰ Documento Obrante a folios 936 y 937 del Cuaderno Público No. 4.

³¹ Documento Obrante a folios 1003 y 1004 del Cuaderno Público No. 5.

³² Documento Obrante a folios 1005 y 1006 del Cuaderno Público No. 5.

³³ Documento Obrante a folio 911 a 927 del Cuaderno Público No. 4.

³⁴ Documento Obrante a folio 928 a 930 del Cuaderno Reservado No. 3.

³⁵ Documento Obrante a folio 940 a 954 del Cuaderno Reservado No. 3.

³⁶ Documento Obrante a folio 955 a 956 del Cuaderno Público No. 4.

³⁷ Documento Obrante a folio 957 a 962 del Cuaderno Reservado No. 3.

³⁸ Documento Obrante a folio 965 a 986 del Cuaderno Reservado No. 3.

³⁹ Documento Obrante a folio 987 a 991 del Cuaderno Reservado No. 3.

⁴⁰ Documento Obrante a folio 992 a 1002 del Cuaderno Reservado No. 3.

⁴¹ Documento Obrante a folio 1007 a 1022 del Cuaderno Reservado No. 3.

⁴² Documento Obrante a folios 1331 a 1333 del Cuaderno Público No. 6.

⁴³ Documento Obrante a folio 1337 del Cuaderno Reservado No. 4.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación **VERSION PÚBLICA**

- JGB S.A.⁴⁴
- PRODUCTOS RAMO S.A.⁴⁵
- PROCESADORA DE LECHE S.A. - PROLECHE⁴⁶
- PARMALAT COLOMBIA LTDA.⁴⁷
- COMESTIBLES ITALO S.A.⁴⁸
- CADBURY ADAMS COLOMBIA S.A.⁴⁹
- COOPERATIVA COLANTA LTDA.⁵⁰
- PRODUCTOS YUPI S.A.S.⁵¹
- INDUSTRIAS EL MAÍZ S.A.⁵²
- C.I. SUPER DE ALIMENTOS S.A.⁵³
- FRESKALECHE S.A.⁵⁴
- ALGARRA S.A.⁵⁵
- COMAPAN S.A.⁵⁶
- QUALA S.A.⁵⁷
- PEPSI-COLA COLOMBIA LTDA.⁵⁸
- PEPSICO ALIMENTOS COLOMBIA LTDA.⁵⁹

SÉPTIMO: Que de conformidad con la información recaudada por esta Entidad en desarrollo de la presente actuación administrativa, esta Delegatura procede a describir el mercado relacionado con los hechos objeto de las quejas:

7.1 AGROINDUSTRIA AZUCARERA EN COLOMBIA

La agroindustria azucarera colombiana, esto es, el cultivo de la caña de azúcar y su procesamiento para la obtención de diferentes productos, se concentra en el valle geográfico del río Cauca, toda vez que la región cuenta con condiciones agro-climáticas que permiten la cosecha y molienda de caña de azúcar permanentemente; así mismo, los ingenios azucareros, procesadores de la caña, se ubican en zonas cercanas a las plantaciones de caña de azúcar, puesto que después del corte, la caña se deteriora rápidamente (pierde sacarosa) con lo que disminuye su rendimiento⁶⁰.

En este sentido, la agroindustria azucarera colombiana se encuentra conformada principalmente por dos mercados relacionados, a saber: (i) el de la caña de azúcar y, (ii) el del azúcar como producto final e insumo industrial.

⁴⁴ Documento Obrante a folio 1339 del Cuaderno Reservado No. 4.

⁴⁵ Documento Obrante a folio 1342 del Cuaderno Reservado No. 4.

⁴⁶ Documento Obrante a folio 1346 del Cuaderno Reservado No. 4.

⁴⁷ Documento Obrante a folio 1349 del Cuaderno Reservado No. 4.

⁴⁸ Documento Obrante a folio 1353 del Cuaderno Reservado No. 4.

⁴⁹ Documento Obrante a folio 1355 del Cuaderno Reservado No. 4.

⁵⁰ Documento Obrante a folio 1358 del Cuaderno Reservado No. 4.

⁵¹ Documento Obrante a folio 1369 del Cuaderno Reservado No. 4.

⁵² Documento Obrante a folio 1380 del Cuaderno Reservado No. 4.

⁵³ Documento Obrante a folio 1384 del Cuaderno Reservado No. 4.

⁵⁴ Documento Obrante a folio 1386 del Cuaderno Reservado No. 4.

⁵⁵ Documento Obrante a folio 1393 del Cuaderno Reservado No. 4.

⁵⁶ Documento Obrante a folio 1396 del Cuaderno Reservado No. 4.

⁵⁷ Documento Obrante a folio 1399 del Cuaderno Reservado No. 4.

⁵⁸ Documento Obrante a folio 1403 del Cuaderno Reservado No. 4.

⁵⁹ Documento Obrante a folio 1413 del Cuaderno Reservado No. 4.

⁶⁰ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Observatorio Agrocadenas. La cadena del azúcar en Colombia. Documento de trabajo No. 56. pp. 1 y 15.

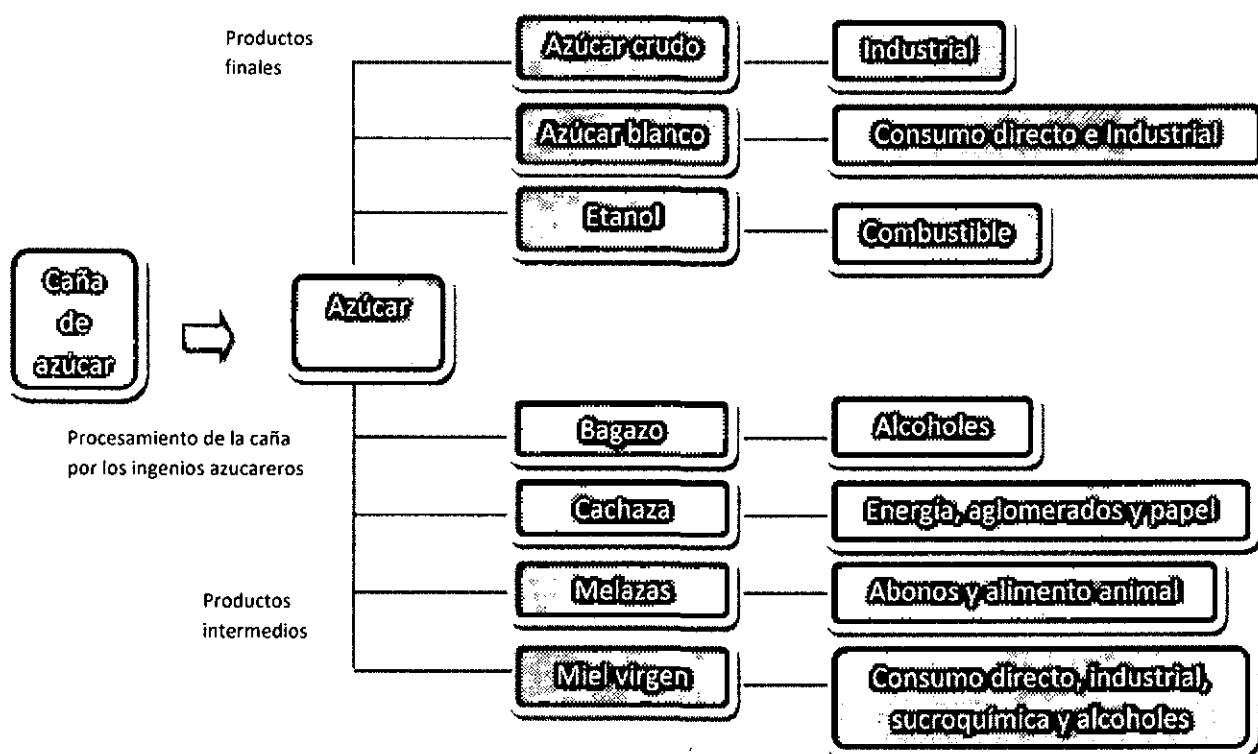
Por la cual se ordena la apertura de una investigación VERSION PÚBLICA

El mercado de la caña de azúcar comprende la oferta proveniente por parte de los cultivadores y la demanda que proviene básicamente de los ingenios azucareros, en razón a que esta planta es el principal insumo para la producción de azúcar y etanol en Colombia.

Como se mencionó, la caña de azúcar es un cultivo permanente, el cual está sujeto a las variaciones climáticas⁶¹, cuyas prácticas agrícolas dependen de la cantidad de agua existente. En términos productivos, en el año 2010 el área sembrada con caña de azúcar se extendía en 219.309 hectáreas y el área cosechada fue del 78,6% del área sembrada, esto es, 172.377 hectáreas, con un rendimiento de 114,6 toneladas de caña por hectárea.⁶² Cabe destacar que a pesar de que en el año 2010 el área sembrada fue la mayor de los últimos cinco años, también fue el año que presentó uno de los menores rendimientos.

Ahora bien, en el mercado de procesamiento de caña de azúcar se encuentran como oferentes los ingenios, quienes en virtud del proceso industrial han logrado obtener diversos productos, a saber: azúcar crudo, azúcar blanco, melazas, cachaza, bagazo y etanol, entre otros. No obstante, la mayor parte del procesamiento se destina a la producción de azúcar. En la Figura No.1 se presentan los diferentes productos obtenidos por los ingenios con sus correspondientes usos:

Figura No. 1. Productos obtenidos del procesamiento de la caña de azúcar



Fuente: Elaboración SIC, con base en el documento Agroindustria y competitividad: estructura y dinámica en Colombia 1992-2005. Equipo Observatorio de Competitividad Agrocadenas Colombia. Mundo 3D. Bogotá, 2006 del MADR. p. 103.

⁶¹ Los fenómenos climáticos como el Niño y la Niña, que convierten la época de verano en invierno y viceversa, añaden grados de riesgo a la producción.

⁶² Anexo estadístico 2010-2011. ASOCAÑA.

Véase: <http://www.ASOCAÑA.org/modules/documentos/secciones.aspx?tipo=3&valor=297>.

Fecha de consulta: 17 de agosto de 2011.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación **VERSION PÚBLICA**

Como se puede apreciar, la caña y los productos derivados del proceso productivo del azúcar se emplean de forma directa y como insumo de diversas industrias, entre ellas las de bebidas y alimentos para consumo humano, alimentos para animales, abonos, sector energético, sucroquímica, papel y aglomerados, entre otros⁶³.

En particular, con respecto a la producción de azúcar, se tiene que en los últimos cinco años se ubicó en 2,28 millones de TMVC⁶⁴ en promedio, orientada especialmente a la producción de azúcar blanco (87% del total), cabe mencionar que la producción total de azúcar ha tendido al descenso, siendo los años 2008 y 2010 los de menor producción, con alrededor de 2 millones de TMVC⁶⁵.

Por otro lado, cabe resaltar que la agroindustria azucarera en Colombia se caracteriza por ser uno de los sectores más organizados a nivel gremial y en este sentido, cuenta con un fuerte encadenamiento o cooperación horizontal y vertical a través de diversas instituciones, entre las cuales se destacan las siguientes:

7.1.1 ASOCIACIÓN DE CULTIVADORES DE CAÑA DE AZÚCAR DE COLOMBIA - ASOCAÑA

ASOCAÑA es una entidad gremial que agrupa 12 de los 13 ingenios azucareros del país⁶⁶ y a algunos cultivadores de caña y se encarga de representar al gremio ante las entidades gubernamentales, los organismos internacionales y los demás gremios.

A su vez, en virtud del artículo 3 del Decreto 569 de 2000⁶⁷ del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y con fundamento en el Contrato número 026 de 2000 suscrito entre dicho Ministerio y ASOCAÑA, se encomendó a esta asociación la administración del FEPA, como una cuenta especial de la agremiación.

7.1.2 COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL DE AZUCARES Y MIELES S.A. - CIAMSA

CIAMSA es una sociedad anónima cuyos accionistas son 11 de los 13 ingenios azucareros⁶⁸. Su objeto social consiste en atender la demanda internacional de los azúcares y mieles y prestar el servicio de operación logística de exportaciones de azúcar.

La relación comercial entre CIAMSA y los ingenios se desarrolla de la siguiente manera: CIAMSA canaliza la demanda internacional de azúcar y la presenta a los ingenios para que la suplan, si es de su interés. Posteriormente y en razón a las ofertas recibidas, CIAMSA adquiere de los ingenios el azúcar que se comprometieron a exportar. Esta comercializadora le factura a los ingenios y se encarga de todo el proceso de exportación de los productos; de igual manera, CIAMSA presta el servicio de operación logística, cuando las exportaciones obedecen a negociaciones realizadas

⁶³ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Agroindustria y competitividad: estructura y dinámica en Colombia 1992-2005. Equipo Observatorio de Competitividad Agrocadenas Colombia. Mundo 3D. Bogotá, 2006. p. 103.

⁶⁴ TMVC=Toneladas métricas en su equivalente a volumen de azúcar crudo.

⁶⁵ Anexo estadístico 2010-2011. ASOCAÑA.

Véase: <http://www.ASOCAÑA.org/modules/documentos/secciones.aspx?tipo=3&valor=297>. Fecha de consulta: 17 de agosto de 2011.

⁶⁶ El ingenio Lucerna no se encuentra afiliado a ASOCAÑA.

⁶⁷ "NATURALEZA JURÍDICA Y ADMINISTRACIÓN. El Fondo funcionará como una cuenta especial, administrada por una entidad representativa de los productores, vendedores y exportadores de los productos objeto de estabilización, que para el efecto contrate el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en los términos del artículo 37 de la Ley 101 de 1993. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, suscribirá con tal entidad el contrato correspondiente, en el cual se señalarán los términos y condiciones bajo los cuales se administrará el Fondo (...)"

⁶⁸ Los accionistas de CIAMSA a septiembre de 2008 eran: INCAUCA, Riopaila-Castilla, PROVIDENCIA, Manuelita, MAYAGÜEZ, PICHICHÍ, TUMACO, SAN CARLOS, RISARALDA, CARMELITA y LA CABAÑA. Documento Obrante a folio 65 del Cuaderno Público No. 1.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación VERSION PÚBLICA

directamente por los ingenios. Cabe destacar que de acuerdo con la información que reposa en el expediente, aproximadamente el 95% de las exportaciones de azúcares y mieles se realiza a través de CIAMSA.

A través de CIAMSA los ingenios han exportado en los últimos cinco años un promedio de 773.744 TMVC de azúcar, de los cuales el 74,4% correspondió a azúcar blanco, recibiendo por este concepto un total de US\$301 millones de dólares en promedio anual⁶⁹.

7.1.3 DESARROLLOS INDUSTRIALES Y COMERCIALES S.A. - DICSA

DICSA es una sociedad anónima cuyos accionistas son 11 de los 13 ingenios azucareros⁷⁰. Su objeto social comprende la comercialización de núcleos de azúcar, melazas y azúcar a través del plan fronteras, y la identificación de oportunidades de negocios para productos intermedios derivados de la producción de azúcar⁷¹.

7.1.4 CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE LA CAÑA DE AZÚCAR - CENICAÑA

CENICAÑA es un organismo científico dedicado al desarrollo de investigaciones y asesoramiento técnico para el cultivo de caña. Fue creado en 1977 por iniciativa de ASOCAÑA, con aportes privados de ingenios y cultivadores y pretende la generación de conocimiento y la innovación tecnológica a través de la investigación y la divulgación de tecnología en el sector azucarero.⁷²

7.1.5 ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE TÉCNICOS DE LA CAÑA DE AZÚCAR - TECNICAÑA

TECNICAÑA es responsable de la capacitación y transferencia de tecnología hacia los técnicos del sector. Su objeto es promover la discusión en torno a los problemas e innovaciones tecnológicas en el cultivo de caña de azúcar y sus industrias derivadas.⁷³

7.2 ANÁLISIS DEL MERCADO DE AZÚCAR

De conformidad con los hechos expuestos en el considerando quinto de la presente resolución, esta Delegatura procede a analizar el funcionamiento y características del mercado de azúcar, teniendo en cuenta aspectos como el producto, el área geográfica, la identificación de competidores, las cuotas de participación, los grados de concentración, las condiciones de entrada al mercado, así como las importaciones. Lo anterior, por cuanto esta Delegatura considera que dicho mercado resulta ser el presuntamente afectado por la presunta comisión de prácticas restrictivas llevadas a cabo por los ingenios azucareros, a continuación se analizan los factores descritos.

⁶⁹ Anexo estadístico 2010-2011. ASOCAÑA. Véase:

<http://www.ASOCAÑA.org/modules/documentos/secciones.aspx?tipo=3&valor=297>. Fecha de consulta: 17 de agosto de 2011.

⁷⁰ Los accionistas de DICSA a julio de 2009 eran: INCAUCA, Riopaila-Castilla, PROVIDENCIA, Manuelita, MAYAGÜEZ, PICHICHÍ, TUMACO, SAN CARLOS, Risaralda, CARMELITA y LA CABAÑA. Información contenida en documento Obrante a folio 75 del Cuaderno Público No. 1 expediente.

⁷¹ Información contenida en el Certificado de Existencia y Representación Legal. Documento Obrante a folios 72 a 74 del Cuaderno Público No. 1.

⁷² Véase página web de CENICAÑA: http://www.cenicana.org/quienes_somos/index.php. Fecha de consulta: 17 de agosto de 2011.

⁷³ Véase página web de TECNICAÑA: http://www.tecnicana.org/htm/quienes_somos.php. Fecha de consulta: 17 de agosto de 2011.

7.2.1. Azúcar Industrial

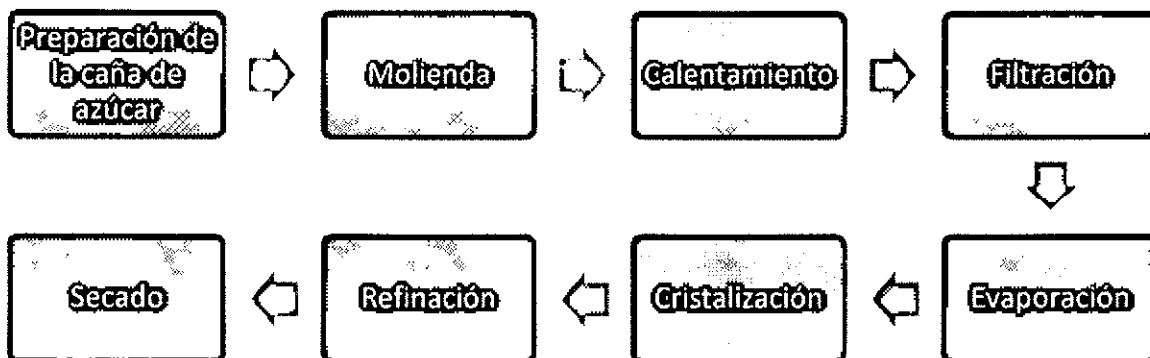
De conformidad con las quejas objeto de esta actuación administrativa, el producto presuntamente afectado es el azúcar blanco para uso industrial, cuya presentación es en sacos de 50 kilogramos, bien sea blanco o crudo. El azúcar es un producto constituido principalmente por sacarosa, que ha sido purificado y cristalizado de fuentes vegetales como la caña de azúcar o la remolacha. La tecnología estandarizada y homogénea requerida para su producción, hace que se considere un *commodity*⁷⁴.

Este tipo de azúcar es utilizado como materia prima para la fabricación de productos manufacturados con contenido de azúcar tales como: bebidas, productos lácteos, productos enriquecidos, panadería, licores, medicamentos, entre otros.

Por otro lado, el azúcar blanco, también denominado azúcar sulfatado, es utilizado para consumo humano directo y como insumo industrial. La unidad de medida de este producto es el quintal el cual equivale a 50 kilogramos de azúcar tel quel.⁷⁵

De acuerdo con el documento *La Agroindustria del Azúcar en Colombia*⁷⁶, el azúcar es un producto que se obtiene de la caña de azúcar o de la remolacha azucarera, sin embargo en Colombia todo el azúcar que se produce proviene de la caña de azúcar. El proceso de producción se presenta en la Figura No. 2.

Figura No. 2. Proceso Industrial del Azúcar



Fuente: Elaboración SIC, de acuerdo con información de CENICAÑA.

Tal como se observa en la Figura 2, el proceso industrial del azúcar consta de ocho (8) etapas que se describen a continuación:

- El proceso inicia con la *preparación de la caña*, donde los tallos de caña son roturados o desfibrados con máquinas de preparación antes de la molienda.
- La *molienda*, es la etapa del proceso en la que se extrae o separa el jugo contenido en la fibra de la caña, en una serie de molinos donde se exprime y se lava el colchón de bagazo. Este jugo, también denominado miel virgen, además de emplearse en la elaboración de azúcar, se puede utilizar para producir alcoholes.

⁷⁴ Hace referencia a productos genéricos, básicos y sin mayor diferenciación entre sus variedades.

⁷⁵ El artículo segundo de la Resolución 2 de 2006 del FEPA señala: "Quintal: Unidad de medida que corresponde a 50 kilogramos de azúcar tel quel. Tel quel: Se refiere al peso del azúcar, incluido el peso de los demás materiales diferentes a la sacarosa que contiene."

⁷⁶ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Agroindustria y Competitividad: estructura y dinámica en Colombia 1992-2005. Equipo Observatorio de Competitividad Agrocadenas Colombia. Mundo 3D. Bogotá, 2006. p. 98.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación **VERSION PÚBLICA**

- El *calentamiento*, consiste en elevar la temperatura del jugo diluido hasta un nivel cercano a su punto de ebullición (105°C). Luego de un primer calentamiento se le agrega cal al jugo antes de bombearlo a un segundo equipo calentador. La cal ayuda a que la sacarosa se convierta en miel y ayuda a la clarificación. De la clarificación depende en gran parte la calidad del azúcar resultante.
- *Filtración*, en esta etapa se separa el jugo de la cachaza contenida en el lodo gracias a la acción de filtros rotatorios de vacío. Estos filtros retienen cachaza y dejan pasar lo que ahora se llama el jugo filtrado.
- *Evaporación*, en esta etapa se busca eliminar el agua para alcanzar una meladura, también llamada jarabe, cuya composición mantenga alrededor de 58% a 62% de sólidos.
- *Cristalización* de la sacarosa del jarabe. Esta etapa del proceso se realiza en tachos al vacío. Este proceso produce, de acuerdo a su pureza, azúcar crudo o azúcar blanco. Los cristales de azúcar pasan a las centrifugas donde se separa la miel de los cristales de azúcar. Las centrifugas trabajan a altas velocidades y en varios ciclos, dependiendo del azúcar que estén purgando, estos ciclos incluyen lavados con agua y/o vapor en intervalos de tiempo determinados de acuerdo a la clase y calidad de la templa. El azúcar allí separado puede ser ya el producto final o por el contrario puede devolverse al proceso como semilla o foco de un grano de azúcar más grande.
- La *refinación* es la etapa en la cual se eliminan o reducen las materias coloidales, colorantes e inorgánicas que el licor pueda contener. El azúcar disuelto se trata con ácido fosfórico y sacarato de calcio para formar un compuesto floculante que arrastra las impurezas, las cuales pueden ser retiradas en el clarificador. El material clarificado pasa a cisternas de carbón que remueven, por absorción, la mayor parte de los materiales colorantes que están presentes en el licor.
- El *secado* es la etapa final, donde a través de aire caliente, se busca retirar la mayor cantidad de humedad posible del azúcar para enviarla a refinaria.

7.2.1.1 Clientes de la Industria Azucarera y Principales Usos del Azúcar

La demanda industrial de azúcar en Colombia se concentra especialmente en el sector de *alimentos y bebidas*, entre las empresas que conforman este sector se encuentran: Colombina, Cadbury Adams, Comestibles Aldor, Incauca Alimentos y Refrescos, Nabisco Royal, Nestlé, Quaker, Alimentos del Valle, Maizena, Productos Yupi, Ramo de Occidente, Levapán, Productos Frucali, Dulces del Valle, Dulces Bombolina, Chocolates Triunfo, Asoveleños, Productos Robin Hood, Dancali, Productos Alpina, Lácteos El Establo, Helados Ventolini, Productos Aladino, Disa, Freisland de Colombia, Copacol, Productos Nevado, Productos Colpan, Mamipan de Colombia, Panadería El Porvenir, Panadería La Gitana, Nacional de Chocolates, Industria Nacional de Gaseosas (Coca-Cola), Big Cola, Casa Luker, Productos Naturales de la Sabana, Algarra, Noel, Zenú, Bimbo, Bavaria, entre otras.⁷⁷

A su vez, se destacan dentro de la industria productora de *licores* demandantes de azúcar los siguientes: Industria de Licores del Valle, Pedro Domeq de Colombia, Vinícola Andina, Compañía Vinícola Nacional, Vinos Bodegas Viejas, Vinos de la Corte, Vinos Cosecheros y Vinos Grajales.⁷⁸

⁷⁷ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Agroindustria y Competitividad: estructura y dinámica en Colombia 1992-2005. Equipo Observatorio de Competitividad Agrocadenas Colombia. Mundo 3D. Bogotá, 2006. p. 100.

⁷⁸ *Ibid.* p. 101.

44

Por la cual se ordena la apertura de una investigación **VERSION PÚBLICA**

El azúcar también se utiliza en la industria *sucroquímica* y en la producción de *papel*. La industria *sucroquímica* conformada por la empresa Sucromiles que cuenta con una destilería que produce alcohol, citratos y ácido cítrico a partir del azúcar. El ácido cítrico es utilizado en la fabricación de: Alimentos y bebidas como enlatados, jaleas, dulces, carnes, entre otros productos como saborizantes y preservativos.

En el sector *farmacéutico*, el azúcar se utiliza en la elaboración de productos efervescentes y en lociones astringentes y cremas blanqueadoras para la piel; detergentes; en el sector *metalúrgico* es utilizado como antioxidante y en la *industria petrolera* es utilizado como removedor de calcio en el proceso de recuperación de pozos. Por otro lado, en la *producción de papel* se utiliza la fibra de caña de azúcar (bagazo) como materia prima.⁷⁹

7.2.1.2 Sustituibilidad por el Lado de la Demanda

Del lado de la demanda, el azúcar podría sustituirse por: *Panela*, *edulcorantes artificiales* como el jarabe de maíz rico en fructosa (JRMF), *glucosa* y *aspartame* o la *sacarina*.

Sin embargo, a pesar de que el aspartame y otros edulcorantes han aumentado su penetración en el mercado interno, su participación de mercado total aún es muy reducida.⁸⁰ Por otra parte, estos productos cuentan con características fisicoquímicas y precios diferentes, por lo que en muchos procesos productivos no es posible sustituir el azúcar por edulcorantes.

Por su parte, la panela es un producto perecedero que sumado a las deficiencias en su calidad, la falta de control efectivo sobre su peso y sus características fisicoquímicas y microbiológicas, las deficiencias en los sistemas de empaque, transporte y almacenamiento, ocasionan pérdidas considerables por su deterioro.⁸¹ Por lo anterior, para las industrias de alimentos no es factible realizar la sustitución de azúcar por panela.

A partir de lo anterior esta Delegatura encontró que dadas las características fisicoquímicas, microbiológicas y de precios de otros endulzantes como los edulcorantes y la panela, en los procesos productivos el azúcar se constituye en un insumo industrial fundamental sin posibilidad de sustituir.

7.2.1.3 Sustituibilidad por el Lado de la Oferta

Por el lado de la oferta, existe la posibilidad que se incremente la producción de panela y que se genere un aumento de importaciones de otros edulcorantes. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, un incremento en la oferta de estos productos, no implica la sustitución del azúcar en la producción de alimentos.

7.2.2 Área Geográfica

El área geográfica corresponde a aquella en la que se encuentra la oferta que satisface la demanda de los consumidores de azúcar blanco y crudo, en ese sentido de acuerdo con ASOCAÑA, los productores de azúcar blanco y crudo se encuentran ubicados en el valle geográfico del río Cauca, tal como se observa en la Figura No. 3, desde Santander de Quilichao, en el norte del departamento del Cauca, atravesando el departamento del Valle del Cauca por su

⁷⁹ *Ibid.* p. 101.

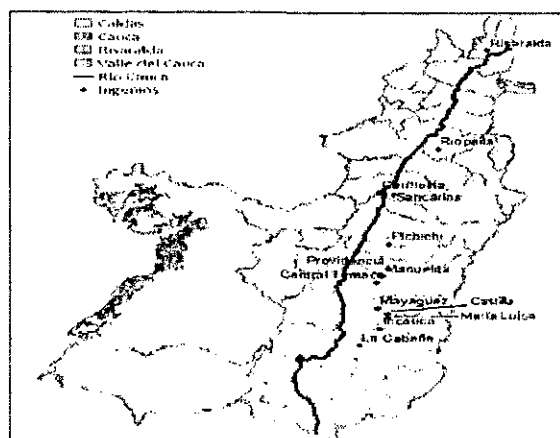
⁸⁰ CEPAL. El Conglomerado del Azúcar del Valle del Cauca, Colombia. Serie Desarrollo Productivo. 2002. p. 134.

⁸¹ OSORIO, G. (2007). Manual: Buenas Prácticas Agrícolas -BPA- y Buenas Prácticas de Manufactura -BPM- en la Producción de Caña y Panela. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Por la cual se ordena la apertura de una investigación **VERSION PÚBLICA**

zona plana, hasta La Virginia en el departamento de Risaralda. Esta región ofrece condiciones especiales para la siembra y cosecha de la caña de azúcar a lo largo de todo el año debido a sus ventajas agroclimáticas.

Figura No. 3. Localización de los Ingenios



Fuente: CENICAÑA

Ahora bien, el cultivo de la caña de azúcar en Colombia ocupa cerca de 200 mil hectáreas que abastecen trece ingenios azucareros con una capacidad instalada de molienda de 76 mil toneladas de caña por día. Estos ingenios procesan caña durante 330 días al año, en promedio⁸².

Cabe destacar que aún cuando los ingenios están ubicados en el valle geográfico del río Cauca, desde allí suplen la demanda de azúcar del país. En consecuencia, el área geográfica presuntamente afectada corresponde al territorio nacional.

7.2.3. Agentes que participan del Mercado de Azúcar

Con base en información allegada por el Fondo de Estabilización de Precios del Azúcar (FEPA)⁸³, en el mercado nacional de azúcar participan trece ingenios actualmente.

En la Tabla No.1 se presenta la evolución de la participación de mercado, medida con base en la producción de azúcar de cada uno de los ingenios presentes en el mercado interno durante los años 2006-2010. Es de resaltar que en el año 2008 se fusionaron los ingenios RIOPAILA CASTILLA S.A. y CASTILLA INDUSTRIAL S.A.⁸⁴, y para el año 2010 el ingenio PICHICHÍ adquirió el ingenio SICARARE, sin que se observe que la participación del ingenio SICARARE (inferior al 0,6%) fuera transmitida al ingenio PICHICHÍ.

Tabla No. 1. Participación por volumen de producción

INGENIO	2006	2007	2008	2009	2010
CABAÑA	■	■	■	■	■
CARMELITA	■	■	■	■	■
LUCERNA	■	■	■	■	■
MANUELITA	■	■	■	■	■

⁸² Tomado de http://www.cenicana.org/quienes_somos/agroindustria/historia.php. Fecha de consulta: 14 de agosto de 2011.

⁸³ Obrante a folio 1292 del Cuaderno Reservado No. 4.

⁸⁴ Documento obrante a folio 136 del Cuaderno Público No. 1.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación **VERSION PÚBLICA**

MARÍA LUISA	■	■	■	■	■
MAYAGÜEZ	■	■	■	■	■
PICHICHÍ	■	■	■	■	■
RISARALDA	■	■	■	■	■
SAN CARLOS	■	■	■	■	■
SICARARE	■	■	■	■	■
TUMACO	■	■	■	■	■
CENTRAL CASTILLA	■	■	■	■	■
RIOPAILA	■	■	■	■	■
RIOPAILA CASTILLA	■	■	■	■	■
INCAUCA	■	■	■	■	■
PROVIDENCIA	■	■	■	■	■

Fuente: Elaboración SIC con base en información aportada por FEPA, folio 1292 del Cuaderno Reservado No. 4.

Aunque INCAUCA y PROVIDENCIA son dos plantas independientes, ambas son propiedad de la Organización Ardilla Lulle⁸⁵, y como se aprecia, al sumar la participación de ambas en el mercado, se constituyen como la empresa que tiene el mayor porcentaje de participación en el período en estudio, esto es para los años 2006 a 2010, con un 24% en promedio, seguido por el ingenio RIOPAILA CASTILLA, con una participación de mercado promedio de 22.5%, y de MANUELITA con un promedio de participación para el período en estudio de 11.9%.

Al comparar el porcentaje de participación del año 2006 con el año 2010, se observa que el ingenio LA CABAÑA es el que presenta un mayor crecimiento de su participación en el mercado, 1.7%, seguido por CARMELITA que creció un 0.7% y RIOPAILA CASTILLA con un 0.5%.

Una vez definidas las cuotas de participación, a continuación se presentan los tres índices regularmente utilizados para medir concentración de mercado, esto es el índice Herfindahl-Hirschman (HHI) y aquellos denominados Líder y CR2. Cabe anotar que para efectos del cálculo de los índices la Delegatura tuvo en cuenta que el Grupo Ardilla Lulle es propietario de los ingenios INCAUCA y PROVIDENCIA. Los resultados se muestran a continuación:

Tabla No. 2. Índices de concentración

	2006	2007	2008	2009	2010
HHI	1.279,35	1.237,36	1.463,23	1.579,15	1.465,17
CR2	37,56%	36,34%	46,00%	48,76%	45,57%
LÍDER	25,18%	23,36%	21,59%	26,51%	23,93%

Fuente: Cálculos SIC con base en información aportada por el FEPA.

a. HHI

El índice de Herfindahl y Hirschman, conocido como HHI, se determina mediante la suma del cuadrado de las participaciones en las ventas en el mercado de todas las empresas de la industria. Es decir:

⁸⁵ Véase: <http://www.ASOCAÑA.org/publico/ingenios/historias.aspx?SCid=136>. Fecha de consulta: 1 de Septiembre de 2011.

4

Por la cual se ordena la apertura de una investigación **VERSION PÚBLICA**

$$I_{HHI} = \sum_{i=1}^{13} (s_i)^2$$

Siendo s_i la participación de la firma i en el mercado. Mientras mayor sea el valor del HHI, mayor será el grado de concentración del mercado.

Para el 2010 este índice fue de 1.465, lo cual indica que el mercado de azúcar doméstico se encuentra moderadamente concentrado⁸⁶.

b. LÍDER y CR2

Los indicadores de concentración LIDER y CR2 representan la cuota del líder y de las dos primeras empresas en el mercado, respectivamente.

Para el presente caso, estos indicadores revelan a los ingenios de la Organización Ardila – Lulle (INCAUCA y PROVIDENCIA) como la empresa integrada líder del mercado con un 24% de participación en promedio para el período en estudio.

Por su parte, el indicador CR2 muestra que para el 2010 el 45.5% de participación en la producción nacional de azúcar se encuentra en los ingenios propiedad del grupo Ardila Lulle y del grupo Caicedo (Riopaila Castilla).

7.2.4. Barreras de Entrada

Las condiciones a la entrada de nuevos agentes a un mercado deben ser consideradas a efectos de establecer el costo o la dificultad de ingreso al mismo y como dichas condiciones afectan la efectividad de la competencia potencial en un mercado. En ese sentido, el número de firmas estará parcialmente determinado por el costo de entrada y por otros factores como las economías de escala. En efecto, esta Delegatura pudo establecer que en el mercado de azúcar colombiano existen las siguientes barreras de entrada:

- El alto valor de las inversiones que implica establecer un nuevo ingenio, lo cual implica asumir costos irre recuperables o hundidos
- Las características particulares de la maquinaria que se requiere para instalar y poner en funcionamiento un nuevo ingenio.
- La capacidad instalada de los actuales participantes.
- Las economías de escala obtenidas por parte de los ingenios que ya participan del mercado.
- La existencia de asimetrías de información entre los participantes del mercado y los potenciales competidores.
- La estructura existente del mercado no da lugar a la aparición de nuevos miembros⁸⁷.
- El Sistema Andino de Franja de Precios, en adelante SAFF⁸⁸, el cual encarece las importaciones provenientes de países ajenos a la Comunidad Andina⁸⁹.

⁸⁶ Los mercados se catalogan como desconcentrados si el $HHI < 1000$, moderadamente concentrados para un $1000 < HHI < 1800$ y altamente concentrados para $HHI > 1800$.

⁸⁷ Desde la década de los ochenta no ingresa un nuevo ingenio al mercado, por el contrario, lo que se observa es una tendencia a la integración horizontal, tal es el caso de la fusión entre los ingenios RIOPAILA CASTILLA S.A. y CASTILLA INDUSTRIAL S.A.; la situación de control de INCAUCA y PROVIDENCIA por parte del grupo Ardila Lulle; y la reciente adquisición del ingenio SICARARE por parte de PICHICHÍ en 2010.

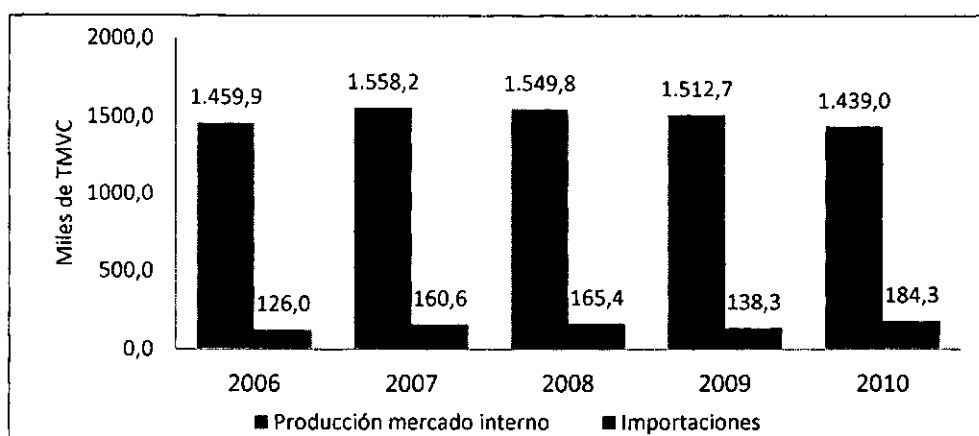
⁸⁸ El SAFF corresponde a un mecanismo adoptado por la Comunidad Andina de Naciones, mediante la Decisión 371 de 1994, con el objeto de estabilizar el costo de importación de un grupo especial de productos agropecuarios, entre ellos el azúcar crudo y blanco, que según la CAN se caracterizan por una marcada inestabilidad en sus precios internacionales y por distorsiones en los mismos originadas

Por la cual se ordena la apertura de una investigación **VERSION PÚBLICA****7.2.5 Importaciones de Azúcar**

Como se mencionó en el numeral anterior, el mercado interno de azúcar se caracteriza por presentar múltiples barreras de entrada, entre las cuales se encuentra la existencia del SAFP, el cual se configura como una barrera arancelaria que al encontrarse en función del precio internacional del azúcar, puede encarecer las importaciones o abaratarlas, generando una menor o mayor competencia en el mercado, respectivamente.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta relevante para esta Delegatura estudiar la participación de las importaciones en el consumo interno de azúcar, como una medida del grado de competencia entre los ingenios nacionales y los importadores de azúcar.

El abastecimiento de la demanda interna de azúcar se obtiene de dos fuentes, de la producción doméstica de azúcar y de las importaciones de este producto. Como se puede observar en la Gráfica No.1, en los últimos cinco años el mercado interno ha sido cubierto especialmente con la producción nacional de azúcar⁹⁰, en efecto la cantidad de azúcar importado alcanzó en promedio anual 154,9 miles de TMVC, siendo el año 2010 el de mayores importaciones con 184,3 miles de TMVC, lo cual podría estar relacionado con la caída en la producción nacional para abastecer el mercado interno de azúcar ese año. Por su parte, la media anual del azúcar producido en Colombia para cubrir la demanda interna se ubicó 1.503,9 miles de TMVC para los últimos cinco años. De lo anterior es posible concluir que en un promedio anual para el periodo analizado, el 90,7% de la demanda interna fue satisfecha con la producción nacional.

Gráfica No. 1. Abastecimiento del consumo interno 2006-2010

Fuente: Elaboración SIC con base en Balance Azucarero de ASOCAÑA

Ahora bien, con relación a los socios comerciales de Colombia en términos de importaciones de azúcar al país, se tiene que mientras en los años 2006 y 2007 Brasil era el principal abastecedor de azúcar importado con participaciones de 89% y 96,6%, respectivamente, en 2008 la demanda por importaciones fue suplida por Brasil y Bolivia, con participaciones de 40,6% y 41,4%, sumando 82% del total importado en ese año, mientras que países como Ecuador, Guatemala y

especialmente en las políticas agrícolas proteccionistas de los principales países importadores y exportadores de alimentos.

⁸⁹ En la actualidad la CAN está conformada por cuatro países de Latinoamérica, a saber, Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador.

⁹⁰ Balance azucarero colombiano 2010-2011. ASOCAÑA. Véase:

<http://www.asocana.org/modules/documentos/vistadocumento.aspx?id=5528&url=/documentos/622012-562c3aa5-2d2d2d,b9b9b9.xls&urzip=/documentos/622012-562c3aa5-2d2d2d,b9b9b9.xls>. Fecha de

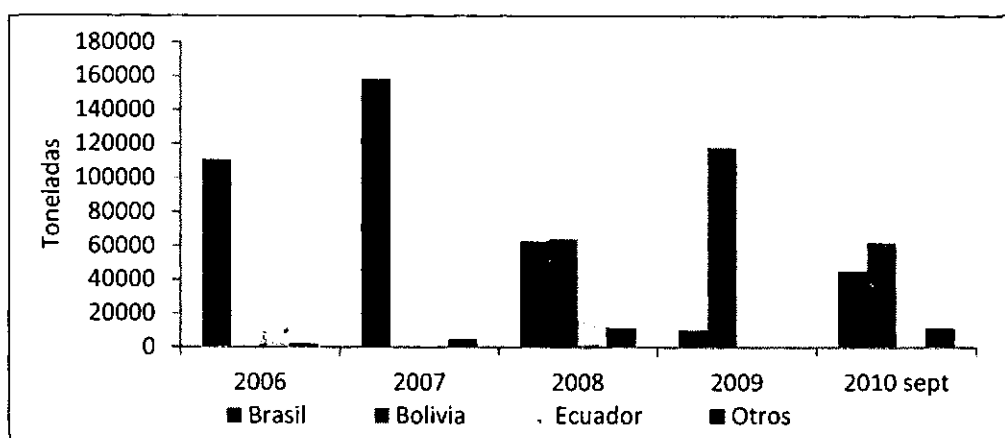
consulta: 17 de agosto de 2011.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación **VERSION PÚBLICA**

Perú representaron en conjunto el 17,4%. Por su parte, en 2009 la mayor parte del azúcar fue importado de Bolivia (91,6%), Brasil participó con el 8% restante.

Para el año 2010 se dispone de información hasta el mes de septiembre, de la cual se encontró que del total importado hasta ese mes, un 52,4% provenía de Bolivia, el 37,9% de Brasil, y 9% de Perú. (Ver Gráfica No. 2).

Gráfica No. 2. Evolución de la participación en Importaciones de los socios comerciales de Colombia 2006 a septiembre de 2010



Fuente: Elaboración SIC con base en la información que reposa en el expediente, CD obrante a folio 703 del Cuaderno Reservado No. 2.

Cabe destacar que al mes de julio de 2010, el 85,6% de las importaciones fueron efectuadas por distribuidores mayoristas de azúcar⁹¹, el 10,2% por industriales que utilizan este bien como insumo y el 4,2% restante por otros importadores.

Por otro lado, resulta pertinente para esta Delegatura mencionar que las importaciones de azúcar de países como Bolivia, Ecuador y Perú se encuentran exentas de gravámenes arancelarios, en virtud del área de libre comercio que se ha dado al interior de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) a la cual pertenece Colombia. Mientras que las importaciones desde Brasil, por no ser país miembro, se encuentran sujetas al Arancel Externo Común (AEC) del azúcar del 15% previsto por la CAN, así como al arancel variable del Sistema Andino de Franja de Precios definido por la misma comunidad.

En ese sentido, el azúcar importado proveniente de Brasil o de otros países no miembros de la CAN implica mayores costos en términos arancelarios que el suministrado por los países pertenecientes a esta comunidad.

OCTAVO: Que en virtud del artículo 36 de la Ley 101 de 1993⁹² se crean los fondos de estabilización de precios para algunos productos agrícolas, incluido dentro de estos el mercado del azúcar, dando lugar, a través del Decreto 569 de 2000, a la creación del Fondo de

⁹¹ Algunos de los importadores mayoristas son: DINPRO, DISAZUCAR, ASOMERCOL, DIST. NAL. COOP. MULTIACTIVA. Obrante a folio 703 del Cuaderno Reservado No. 02.

⁹² "Sin perjuicio de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros regulados en la presente Ley, créanse los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros, como cuentas especiales, los cuales tienen por objeto procurar un ingreso remunerativo para los productores, regular la producción nacional e incrementar las exportaciones, mediante el financiamiento de la estabilización de los precios al productor de dichos bienes agropecuarios y pesqueros."

Por la cual se ordena la apertura de una investigación **VERSION PÚBLICA**

Estabilización de Precios del Azúcar (FEPA), cuyas características más relevantes se describen a continuación.

8.1 El Fondo de Estabilización de Precios del Azúcar (FEPA)

Como se mencionó el Decreto 569 de 2000 organizó el Fondo de Estabilización de precios para los azúcares centrifugados, las melazas derivadas de la extracción o del refinado de azúcar y los jarabes de azúcar.

Así mismo, el Decreto mencionado estableció que el FEPA funcionaría como una cuenta especial, administrada por una entidad representativa de los productores, vendedores y exportadores de los productos objeto de estabilización, que debería ser contratada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en los términos del artículo 37 de la Ley 101 de 1993, estableciendo los términos y condiciones bajo los cuales se administraría el Fondo.

Así las cosas, el 30 de junio de 2005 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural suscribió el Contrato No. 026-2000 con ASOCAÑA, cuyo objeto es "(...) la administración del Fondo de estabilización de precios para los azúcares centrifugados, las melazas derivadas de la extracción o del refinado de azúcar y los jarabes de azúcar (...)".

Ahora bien, el FEPA se encuentra conformado por un Comité Directivo⁹³ el cual se encuentra conformado por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado quien lo presidirá, el Ministro de Comercio Exterior o su delegado, siete (7) representantes de los productores de azúcares centrifugados o sus suplentes y cuatro (4) representantes de los cultivadores y de caña o sus suplentes, los cuales se elegirán para un período de un (1) año, al cabo del cual pueden ser reelegidos. Entre las funciones del Comité Directivo se encuentra la de determinar las políticas y pautas del fondo⁹⁴. Adicionalmente corresponde al FEPA:

- Determinar la metodología para el cálculo del precio de referencia o la franja de precios de referencia relevante para cada mercado, a partir de la cotización más representativa para cada producto objeto de operaciones de estabilización, con base en un promedio móvil no inferior a los últimos doce meses ni superior a los sesenta meses anteriores⁹⁵.
- Determinar el precio de referencia o la franja de precios de referencia de los productos que se someterán a operaciones de estabilización para cada mercado, la cotización fuente del precio de cada uno de los mercados relevantes y el porcentaje de la diferencia entre ambos precios, que se cederá al Fondo o se compensará a los productores⁹⁶.

En lo que respecta a los mecanismos llevados a cabo por parte del FEPA para la estabilización de precios del azúcar, cabe mencionar que existen dos metodologías a saber: (i) Cesión de Estabilización y (ii) Compensación de Estabilización.

(i) Cesión de Estabilización⁹⁷: Corresponde a una contribución parafiscal que tiene que pagar el productor, vendedor o exportador, al fondo de estabilización, cuando el precio del mercado internacional de los productos objeto de este Fondo, en un mercado de referencia, para el día en que se registre la operación, sea superior al precio de referencia o al límite superior de una franja de precios de referencia para ese mercado.

⁹³ Artículo 8 del Decreto 569 de 2000.

⁹⁴ Artículo 9 del Decreto 569 de 2000.

⁹⁵ Numeral 5 del Artículo 9 del Decreto 569 de 2000.

⁹⁶ Numeral 6 del Artículo 9 del Decreto 569 de 2000.

⁹⁷ Numeral 1 del Artículo 4 del Decreto 569 de 2000.

4

Por la cual se ordena la apertura de una investigación **VERSION PÚBLICA**

La cesión de estabilización será equivalente a un porcentaje de la diferencia entre ambos precios, fijado en cada caso por el Comité Directivo del Fondo, con el voto favorable del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado. Este porcentaje deberá estar dentro de un margen que oscile entre el 80% y el 20%, para el respectivo producto y mercado.

(i) Compensación de Estabilización⁹⁸: Corresponde a la suma que el Fondo de Estabilización debe pagar al productor, vendedor o exportador cuando el precio del mercado internacional de los productos objeto de estabilización de este Fondo, en un mercado de referencia, para el día en que se registre la operación, sea inferior al precio de referencia o al límite inferior de una franja de precios de referencia para ese mercado.

La compensación de estabilización será equivalente a un porcentaje de la diferencia entre ambos precios, fijado en cada caso por el Comité Directivo del Fondo, con el voto favorable del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado. Este porcentaje deberá estar dentro de un margen que oscile entre el 80% y el 20%, para el respectivo producto y mercado.

NOVENO: Que del análisis de la información suministrada por los denunciantes, así como de aquella recaudada en desarrollo de la actuación administrativa No. 10-57750, esta Delegatura en principio no encontró que los ingenios azucareros a saber: CABAÑA, CARMELITA, MANUELITA, MARIA LUISA, MAYAGÜEZ, PICHICHÍ, RISARALDA, SAN CARLOS, TUMACO, RIOPAILA-CASTILLA, INCAUCA, PROVIDENCIA, hubiesen realizado un acuerdo anticompetitivo para fijar de forma directa o indirecta los precios en el mercado del azúcar industrial para el periodo 2009-2010, tal y como lo manifestaron los quejosos en sus escritos de denuncia⁹⁹.

Contrario a la conclusión anterior, esta Delegatura encontró de conformidad con las pruebas que obran en el expediente, que los 12 ingenios azucareros antes mencionados y las entidades ASOCAÑA, CIAMSA y DICSA, habrían incurrido en las conductas contrarias a la libre competencia que se exponen a continuación:

9.1 Sobre la presunta violación de lo establecido en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959:

La Ley 155 de 1959, por medio de la cual se dictaron algunas disposiciones sobre prácticas comerciales restrictivas, en el artículo 1 (modificado por el artículo 1 del Decreto 3307 de 1963) establece que:

"ARTÍCULO 1. Modificado. Decreto Especial 3307 de 1963, Art. 1. Quedan prohibidos los acuerdos o convenios que directa o indirectamente tengan por objeto limitar la producción, abastecimiento, distribución o consumo de materias primas, productos, mercancías o servicios nacionales o extranjeros y en general, toda clase de prácticas y procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia y a mantener o determinar precios inequitativos".

⁹⁸ Numeral 2 del Artículo 9 del Decreto 569 de 2000.

⁹⁹ Esta Delegatura analizó el comportamiento del precio del azúcar en el mercado interno para el periodo 2009-2010, así como los volúmenes producidos de azúcar para el mismo periodo, encontrando que los incrementos en el precio interno del azúcar en algunos de los meses del año 2010 se encontraría en gran medida explicado por la reducción en la producción de azúcar, consecuencia de la caída en el volumen producido de caña molida debido a los fenómenos climáticos experimentados en el año 2010. Igualmente, se evidenció que en los meses en los que el nivel de precipitaciones bajó, la disponibilidad de azúcar aumentó y el precio del azúcar se redujo.

En general, se encontró que existe una relación inversa entre la cantidad producida y el precio del azúcar, evidenciando que en los meses en los que la oferta de azúcar disminuye el precio se incrementa, y viceversa. En efecto, los menores volúmenes de producción coinciden con las mayores alzas en el precio del azúcar, a su vez, se encuentra que los descensos más significativos en el precio del azúcar se encuentran asociados a los niveles de producción de azúcar más altos, por lo cual se concluye que las variaciones en la producción han influenciado las variaciones en los precios. Lo anterior, coincide con la teoría microeconómica, la cual señala que disminuciones en la oferta tienen como efecto el incremento en el nivel de precios.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación **VERSION PÚBLICA**

A la Superintendencia de Industria y Comercio le corresponde, en ejercicio de sus funciones, vigilar el cumplimiento de las disposiciones sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas en los mercados nacionales respecto de todo agente que desarrolle una actividad económica, independientemente de su forma o naturaleza jurídica.

Con fundamento en los supuestos de hecho descritos y la información que reposa en el expediente, esta Delegatura encontró diversas pruebas que apuntan a señalar que los 12 ingenios azucareros mencionados, la agremiación ASOCAÑA y las sociedades CIAMSA y DICSA, habrían llevado a cabo acuerdos restrictivos de la competencia en el mercado de azúcar industrial en Colombia.

9.2 Sobre la presunta violación de lo establecido en el numeral 4 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992:

El Decreto 2153 de 1992, estableció en su artículo 47 aquellos acuerdos que son considerados como restrictivos de la competencia, entre los que se encuentra el contenido en el numeral 4, que establece como contrarios a la libre competencia todo acuerdo que:

"(...) tengan por objeto o tengan como efecto la asignación de cuotas de producción o de suministro [...]"

A continuación se presenta un análisis estadístico de la evolución de las participaciones de cada uno de los ingenios en el mercado de azúcar industrial en Colombia, cuyos resultados en conjunto con el análisis de las pruebas que obran en el expediente, evidencian la posible existencia de un acuerdo anticompetitivo entre los 12 ingenios azucareros y la agremiación ASOCAÑA, cuyo objeto y efecto es el de asignar las cuotas de producción o de suministro del azúcar industrial en Colombia.

Tal como se mencionó anteriormente, en el mercado del azúcar en Colombia participan 13 ingenios, sus participaciones de mercado para el periodo 2006-2010 se pueden observar en la Tabla 1 en el numeral 7.2.3 de la presente Resolución. Ahora bien, en la Tabla 4, a continuación, se relacionan las estadísticas descriptivas de las participaciones de mercado de los ingenios, tales como la media, la desviación estándar, el valor mínimo y máximo y su diferencia.

Con respecto a la desviación estándar, que muestra cuánto tienden a alejarse los valores de la muestra de su promedio, se evidencia que 12 de los 14¹⁰⁰ ingenios existentes en el periodo, tienen una desviación estándar inferior a 1%, la cual al compararse con el valor medio de la participación de mercado de cada ingenio puede ser considerado como un valor significativamente bajo. Por lo tanto, se puede afirmar que las participaciones de mercado de cada uno de los ingenios presentan muy poca variabilidad en el periodo en estudio.

Tabla 4. Estadística Descriptiva de las Participaciones de Mercado

INGENIO	MEDIA	DESVIACIÓN ESTÁNDAR	MIN	MAX	DIFERENCIA MAX-MIN
CABAÑA	8,47%	0,85%	7,68%	9,38%	1,70%
CARMELITA	3,65%	0,31%	3,30%	4,00%	0,70%
LUCERNA	0,41%	0,12%	0,24%	0,55%	0,31%
MANUELITA	11,86%	0,81%	11,02%	12,98%	1,96%
MARÍA LUISA	1,04%	0,10%	0,87%	1,13%	0,26%
MAYAGÜEZ	9,16%	0,86%	7,91%	9,87%	1,96%

¹⁰⁰ Incluido SICARARE, el cual fue adquirido por el ingenio Pichichi.

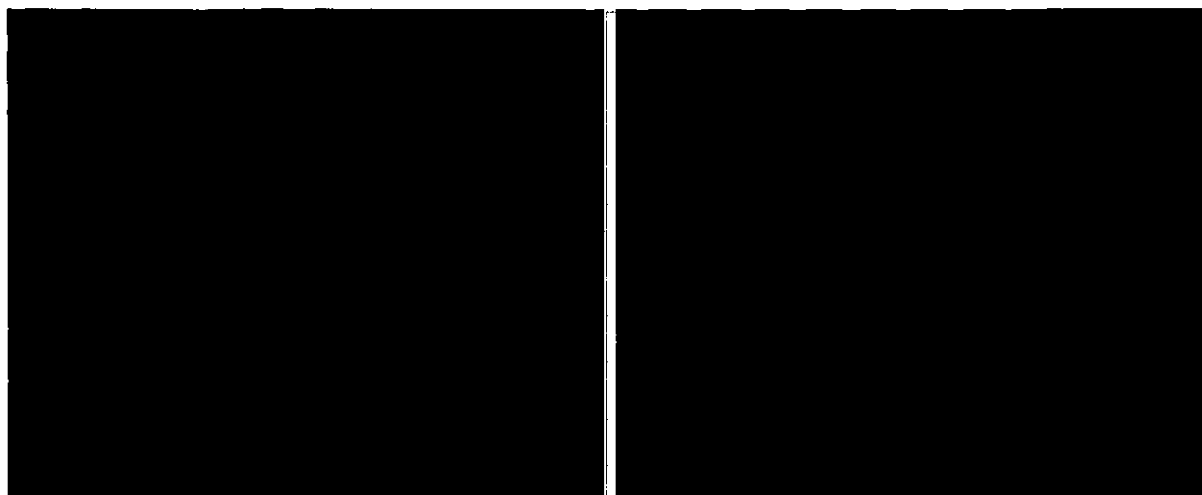
Por la cual se ordena la apertura de una investigación **VERSION PÚBLICA**

PICHICHÍ	6,41%	0,24%	6,10%	6,76%	0,66%
RISARALDA	6,06%	0,46%	5,43%	6,67%	1,25%
SAN CARLOS	4,07%	0,34%	3,81%	4,66%	0,85%
SICARARE	0,33%	0,30%	0,00%	0,56%	0,56%
TUMACO	1,98%	0,07%	1,87%	2,07%	0,20%
CENTRAL CASTILLA		0,68%	9,72%	10,69%	0,97%
RIOPAILA		0,55%	11,39%	12,16%	0,77%
RIOPAILA CASTILLA	22,77%	1,46%	21,64%	24,42%	2,77%
INCAUCA	13,81%	1,31%	12,32%	15,46%	3,14%
PROVIDENCIA	10,30%	0,65%	9,26%	11,05%	1,78%

Fuente: Cálculos SIC con base en información aportada por el FEPA.

Considerando la poca variabilidad estadística encontrada en las asignaciones de cuotas de producción de los ingenios azucareros, esta Delegatura procedió a analizar de manera gráfica dichas participaciones para los años 2007 y 2010, teniendo en cuenta que se esperaba que en el transcurso de tres (3) años la estructura del mercado varíe. Sin embargo, como se puede observar en la Gráfica 6, las participaciones de nueve (9) de los 14 ingenios han permanecido prácticamente constantes, lo cual resulta cuestionable para esta Delegatura, considerando que en mercados competitivos es de esperarse que las participaciones presenten variaciones.

Gráfica 6. Participaciones de Mercado 2007 y 2010



Fuente: Elaboración SIC con base en información aportada por el FEPA. Obrante a folio 1292 del Cuaderno Reservado No. 4.

Con el fin de confirmar la poca variabilidad en las participaciones de mercado se realizaron los siguientes test estadísticos, (i) prueba t de dos muestras y (ii) test de media cero:

- Prueba t de dos muestras:

Las herramientas de análisis de prueba t de dos muestras permiten comprobar la igualdad de las medias de población que subyacen a cada muestra. En este caso, se busca constatar estadísticamente si las medias de las participaciones de mercado para cada ingenio son constantes en el tiempo, para esto se divide la serie de las participaciones en dos períodos y se verifica si existe diferencia en las medias de ambos períodos y si esta diferencia es estadísticamente significativa.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación **VERSION PÚBLICA**

En esta prueba, la hipótesis nula¹⁰¹ es que la media de las participaciones de ambos períodos es igual y la hipótesis alterna es que dichas medias son diferentes. Así, se calcula un estadístico t de Student¹⁰² que permite testear la hipótesis planteada¹⁰³. Los resultados se muestran en la Tabla 5.

Tabla 5. Prueba t de dos muestras

INGENIO	P(T<=t) dos colas ¹⁰⁴
PROVIDENCIA	0,98
INCAUCA	0,27
RIOPAILA	0,56
CASTILLA	0,99
TUMACO	0,80
SAN CARLOS	0,48
RISARALDA	0,83
PICHICHÍ	0,84
MAYAGÜEZ	0,06
MA LUISA	0,07
MANUELITA	0,00
LUCERNA	0,00
CARMELITA	0,06
CABANA	0,01

Fuente: Elaboración SIC a partir de información aportada por el FEPA¹⁰⁵

El test fue realizado con datos desde enero de 2006 hasta diciembre de 2010, teniendo un total de 60 observaciones, las cuales se dividieron en dos períodos. Primer período: enero de 2006 a junio de 2008, segundo período: julio de 2008 a diciembre de 2010¹⁰⁶.

Los resultados de la Tabla 6 muestran que para 11 ingenios de un total de 14¹⁰⁷ la media de las participaciones es la misma para ambos períodos, ya que no se rechaza la hipótesis nula¹⁰⁸ de

¹⁰¹ De acuerdo con Gujarati (2006), en el lenguaje de estadística, la hipótesis a evaluar estadísticamente es conocida como hipótesis nula y está denotada por el símbolo H_0 . La hipótesis nula es usualmente probada frente a una hipótesis alternativa denotada por H_1 . La teoría de prueba de hipótesis se preocupa por el diseño de reglas o procedimientos que permitan decidir si se rechaza o no la hipótesis nula. Una de las pruebas de hipótesis más utilizada es el método de prueba de significancia.

¹⁰² De acuerdo con Walpole, Myers y Ye (2002), en probabilidad y estadística, la distribución t (de Student) es una distribución de probabilidad que surge del problema de estimar la media de una población normalmente distribuida cuando el tamaño de la muestra es pequeño. Aparece de manera natural al realizar la prueba t de Student para la determinación de las diferencias entre dos medias muestrales y para la construcción del intervalo de confianza para la diferencia entre las medias de dos poblaciones cuando se desconoce la desviación típica de una población y ésta debe ser estimada a partir de los datos de una muestra.

¹⁰³ Puesto que se utiliza la distribución t, el anterior procedimiento de prueba es llamado apropiadamente prueba t. Siguiendo a Gujarati (2006), en el lenguaje de las pruebas de significancia, se dice que un estadístico es estadísticamente significativo si el valor estadístico de prueba cae en la región crítica. En este caso, la hipótesis nula se rechaza. De la misma manera, se dice que una prueba es estadísticamente no significativa si el valor del estadístico de prueba cae en la región de aceptación.

¹⁰⁴ El procedimiento de pruebas de significancia de dos lados, o dos colas, consideran las dos colas extremas de la distribución de probabilidad relevante, como regiones de rechazo, y se rechaza la hipótesis nula si cae en cualquiera de ellas.

¹⁰⁵ Obrante a folio 1292 del Cuaderno Reservado No. 4.

¹⁰⁶ Es de anotar que se incluyen por separado los ingenios RIOPAILA y CASTILLA.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación **VERSION PÚBLICA**

que la media de las participaciones es igual en los dos (2) periodos de estudio, toda vez que el valor p o p -value¹⁰⁹ es mayor al nivel de significancia¹¹⁰ de 0.05. Es decir, que con base en la evidencia dada por la muestra, no existe razón para decir que la media de las participaciones de mercado es distinta para los dos periodos de estudio.

En consecuencia, la prueba t de dos muestras brinda evidencia estadística de que las participaciones de mercado de los ingenios azucareros durante el periodo 2006-2010 han tendido a ser constantes en el tiempo.

- Test de media cero:

El test de media cero corresponde a una prueba estadística en donde la hipótesis nula busca probar que la media de las participaciones de mercado en primeras diferencias¹¹¹ para cada ingenio es igual a cero, es decir, la hipótesis a evaluar es que las participaciones de mercado de cada ingenio no cambiaron en el tiempo o no presentaron volatilidad, contra la hipótesis alternativa de que la media es diferente de cero. Los resultados se muestran en la Tabla 6.

Tabla 6. Valor de Estadísticas para el Test de Media

Series	t-stadístico	Valor p
PROVIDENCIA	0,1918	0,8486
INCAUCA	-0,0775	0,9385
RIOPAILA	-0,2108	0,8338
CASTILLA	0,3293	0,7431
TUMACO	-0,5514	0,5835
SICARARE	-0,3752	0,7089
SAN CARLOS	-0,2684	0,7894
RISARALDA	-0,1958	0,8455
PICHICHÍ	0,1732	0,8631
MAYAGÜEZ	0,2314	0,8178
MA LUISA	0,5741	0,5681
MANUELITA	-0,1723	0,8638
LUCERNA	0	0
CARMELITA	-0,1230	0,9025
CABAÑA	0,0000	1

Fuente: Elaboración SIC a partir de información aportada por el FEPA¹¹²

Como se observa en la Tabla 6, no tenemos razones estadísticas para rechazar la hipótesis nula para todas las series por lo que se puede afirmar que las participaciones de mercado parecen ser constantes en el periodo testeado.

¹⁰⁷ Se relacionan 14 por cuanto se tuvo en cuenta al ingenio SICARARE, adquirido en el 2010 por el ingenio PICHICHÍ.

¹⁰⁸ En estadística, cuando no se rechaza la hipótesis nula, se dice que el hallazgo no es estadísticamente significativo.

¹⁰⁹ El valor p o valor de probabilidad, también conocido como la probabilidad exacta de cometer un error tipo I, o sea, la probabilidad de rechazar la hipótesis cuando es verdadera, es el nivel de significancia más bajo al cual puede rechazarse una hipótesis nula H_0 .

¹¹⁰ El nivel de significancia o probabilidad de cometer un error tipo I, es la probabilidad de rechazar la hipótesis cuando es verdadera. Por lo general, los análisis econométricos consideran un nivel de significancia del 5%.

¹¹¹ La primera diferencia de una serie de tiempo corresponde a la variación que experimentó la variable de estudio entre un periodo y el inmediatamente anterior.

¹¹² Obrante a folio 1292 del Cuaderno Reservado No. 4.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación **VERSION PÚBLICA**

Los análisis gráficos, de estadística descriptiva, de prueba t de dos muestras y el test de media cero apuntan a que las participaciones de mercado de los ingenios azucareros durante el período 2006-2010 han tendido a ser constantes, lo cual resulta extraño para esta Delegatura.

En efecto, esta Delegatura considera que la existencia de participaciones de mercado fijas y estables en el mercado del azúcar industrial en Colombia presuntamente pueden ser el resultado del equilibrio óptimo del cartel presuntamente llevado a cabo por los 12 ingenios azucareros, acuerdo para el cual habría servido de instrumento, difusión y coordinación la agremiación ASOCAÑA.

Lo anterior, por cuanto la realización del cartel tendría como efecto que las cuotas de mercado de cada uno de los ingenios azucareros presenten poca volatilidad y tiendan a ser más estables bajo la fase de colusión, ya sea porque los actores del presunto acuerdo se guían por la regla de procedencia histórica o incluso por usar las participaciones de mercado al momento de iniciar el cartel y mantener esas cuotas a través del tiempo.

Como se mencionó, las cuotas de mercado de los ingenios azucareros han tendido a ser constantes en el tiempo, así como el número de ingenios que participan en éste mercado, en efecto para el año 1960 existían 19 ingenios, los cuales disminuyeron progresivamente hasta llegar a 14 para el año de 1989, fecha desde la cual el número de agentes permaneció constante hasta el 2011¹¹³, año para el cual el número se redujo a 13. Ahora bien, de acuerdo con el documento *La Agroindustria del Azúcar en Colombia*¹¹⁴ el número de ingenios existentes en este mercado disminuyó a través del tiempo y la desaparición de los más pequeños y la falta de ingreso de nuevos competidores en este mercado obedeció a las dificultades que éstos presentaban para conseguir la escala de producción necesaria, los altos requerimientos de capital de trabajo, el poder de negociación y la penetración en el mercado de los más grandes, entre otras razones.

Por lo tanto, esta Delegatura encontró que en principio el número reducido y fijo de participantes en este mercado desde la década de los ochenta sería otro factor que habría permitido la conformación del acuerdo, así como la coordinación exitosa del mismo. En el mismo sentido, esta Delegatura verificó, que los 12 ingenios azucareros tienen acceso a información sensible entre competidores que habría permitido la realización y coordinación del presunto acuerdo anticompetitivo cuyo objeto y efecto sería el de asignar las cuotas de producción del azúcar industrial en Colombia, como se expone a continuación.

Como se mencionó, la agremiación ASOCAÑA, además de ser una asociación cuyo objeto es representar al gremio de ingenios azucareros, también tiene a su cargo la administración del FEPA, adicionalmente, cabe mencionar que 10 de 13 ingenios azucareros son accionistas de CIAMSA, al igual que de DICSA, aspecto que resulta relevante para esta Delegatura en la medida que los ingenios presuntamente coludidos, tienen a su alcance varios escenarios que resultan propios para llevar a cabo intercambios de información, así como discutir y hacer seguimiento al posible acuerdo anticompetitivo objeto de investigación.

Es importante anotar que ASOCAÑA como administrador del Fondo de Estabilización, no está investida de función administrativa¹¹⁵, siendo el origen de su calidad de administrador del fondo, la

¹¹³ Véase: <http://www.ASOCAÑA.org/>. Fecha de Consulta: 10 de Agosto de 2011. y CEPAL. El Conglomerado del Azúcar del Valle del Cauca, Colombia. Serie Desarrollo Productivo. 2002. p. 14.

¹¹⁴ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Agroindustria y Competitividad: estructura y dinámica en Colombia 1992-2005. Equipo Observatorio de Competitividad Agrocadenas Colombia. Mundo 3D. Bogotá, 2006. p. 109.

¹¹⁵ Es importante ver el análisis sobre los fondos de estabilización realizado por el Concejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 1 de Noviembre de 2007 Magistrado Ponente RAFAEL E OSTAU DE LAFONT PIANETA, ACEITES Y GRASAS VEGETALES CONTRA MINISTERIO DE

Por la cual se ordena la apertura de una investigación VERSION PÚBLICA

[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]

AUTOSERVICIOS

[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]

CANAL TRADICIONAL

[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]

Ahora bien, el FEPA remite de forma mensual el reporte a cada ingenio azucarero, señalando a los mismos el valor a compensar o a ceder, según sea el caso, para lo cual remite una liquidación por ingenio, conducta que se encuentra inmersa dentro de las funciones que por ley corresponden a este fondo. Sin embargo esta Superintendencia encontró el listado de correos electrónicos a los cuales el señor Jorge Rebolledo, en su calidad de Secretario Técnico del FEPA, entre los que se encuentran los de los gerentes y otros miembros de los ingenios azucareros, en los que se entregan dos archivos diferentes: uno de ellos corresponde a la liquidación oficial del FEPA, y el otro, es una relación desagregada, por ingenio, de producción, ventas en mercado interno y externo, es decir, cada ingenio recibe información de carácter sensible entre competidores, de los otros 11 ingenios de forma mensual.

4

Por la cual se ordena la apertura de una investigación **VERSION PÚBLICA**

A la fecha se ha encontrado que a los ingenios ha sido enviado dicho formato de liquidación de manera sistemática. En el cuadro a continuación se relacionan los ingenios y usuarios que mensualmente reciben este correo.¹¹⁸

Ingenio	Usuarios que reciben el Correo
La Cabaña	[Redacted]
Carmelita	[Redacted]
Riopaila-Castilla	[Redacted]
Incauca	[Redacted]
Manuelita	[Redacted]
María Luisa	[Redacted]
Mayagüez	[Redacted]
Pichichí	[Redacted]
Providencia	[Redacted]
Risaralda	[Redacted]
San Carlos	[Redacted]
Tumaco	[Redacted]

A continuación se presentan dos de las hojas de Excel adjuntas al correo electrónico de asunto "Liquidación FEPA del mes de agosto de 2010", encontradas en el correo electrónico del señor Jorge Rebolledo¹¹⁹ secretario del FEPA:

¹¹⁸ Se relacionaron los datos de los correos con asunto "Liquidación FEPA del mes de: Agosto 2010" de fecha 3 de septiembre de 2010, disponibles en el correo electrónico de Jorge Rebolledo, obrante a folio 1292 del Cuaderno Reservado No. 4. Cabe mencionar que en este correo se encuentran las liquidaciones mensuales enviadas a los ingenios desde el mes de enero del año 2009 hasta septiembre de 2010.

¹¹⁹ Documento obrante a folio 1292 del Cuaderno Reservado No. 4.

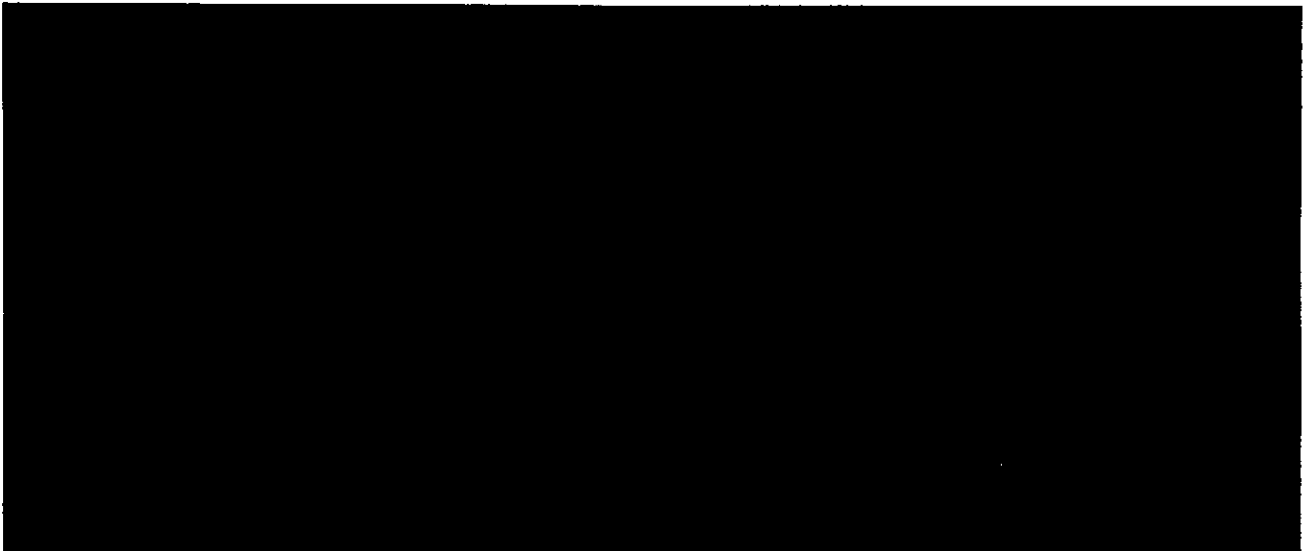
64

Por la cual se ordena la apertura de una investigación **VERSION PÚBLICA**



La tabla "*VENTAS POR MERCADO ACUMULADAS*" remitida por el FEPA a cada uno de los ingenios con los reportes de cada mes, evidencia que los ingenios azucareros de manera sistemática y permanente reciben información de sus competidores relacionada con las cantidades vendidas por cada uno en los mercados en los que participan.

De igual manera, mensualmente los ingenios azucareros reciben del FEPA el "*RESUMEN DE LIQUIDACIÓN*", en el cual, como se puede observar, el Fondo relaciona las ventas reales de cada uno de los ingenios en "*OTROS MERCADOS*", el "*MERCADO TRADICIONAL*", el equivalente en azúcar del alcohol vendido y sus participaciones en el mercado interno y externo, así como los valores a ceder o a compensar.



...continuación de la tabla

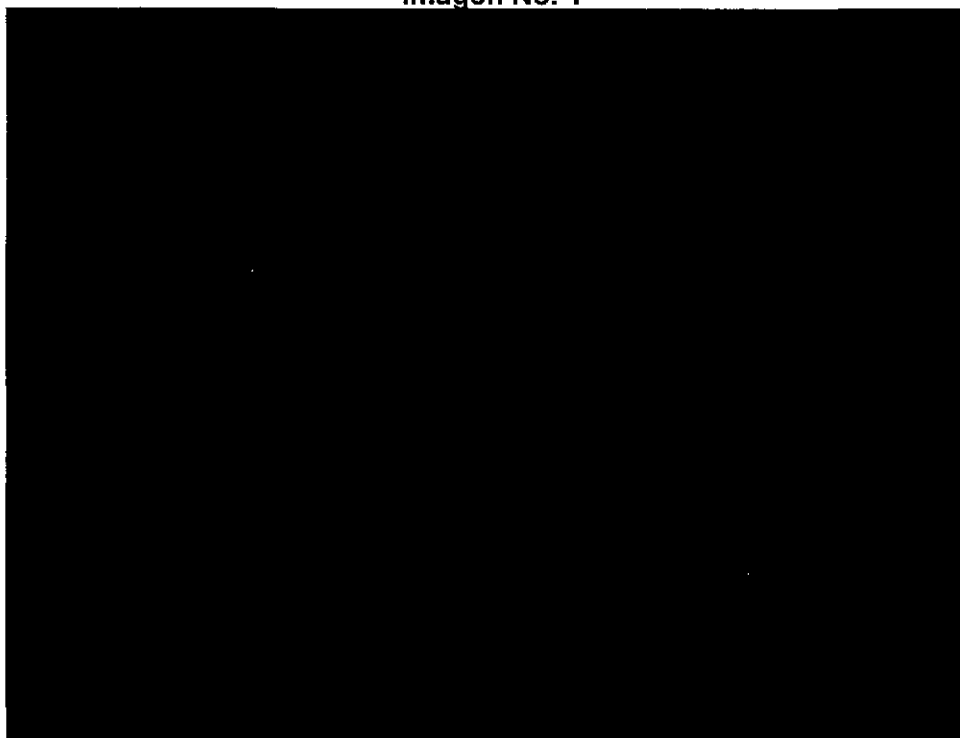
Por la cual se ordena la apertura de una investigación VERSION PÚBLICA



Las tablas anteriores llaman la atención de esta Delegatura en la medida que la información relacionada con los niveles exactos de ventas por ingenio y la distribución entre mercado interno y externo es considerada de carácter privado a nivel empresarial y sensible entre competidores, toda vez que las políticas comerciales y de ventas que se espera sean tomadas de forma independiente por cada participante del mercado son seleccionadas con conocimiento del comportamiento de sus competidores, toda vez que cada mes, cada ingenio tiene acceso a la misma, gracias a los archivos suministradas en el escenario de la liquidación FEPA.

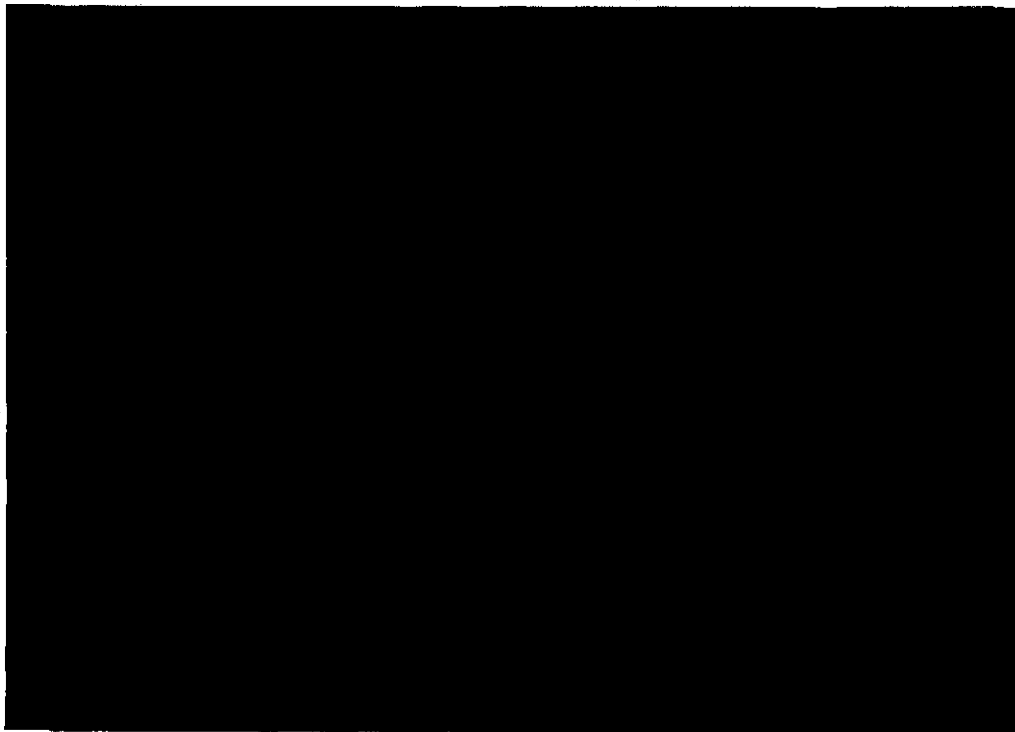
Evidencia de lo anterior son los análisis de mercado y tomas de decisiones efectuados por ingenios como MAYAGÜEZ, RIOPAILA-CASTILLA y CARMELITA, entre otros, con base en la información a la que acceden vía liquidación FEPA:

Imagen No. 1



Por la cual se ordena la apertura de una investigación VERSION PÚBLICA

Imagen No. 2



Igualmente, consta en las Actas del Comité Comercial del Ingenio CARMELITA para el año 2010, integrado por el Gerente General, Gerente Financiero, Gerente Comercial y el Tesorero, que se establece la importancia de las cifras del FEPA para hacer las proyecciones de ventas. En el acta 1 se indica que es deber de estas personas revisar las normas del fondo para determinar opciones de venta. (Apreciación que es extraña para solamente un sistema de compensaciones ya consolidado), así mismo en el Acta 10 se hace una presentación con los datos del FEPA. a continuación se transcriben los fragmentos de las actas mencionadas:

- Fragmento del acta No. 1 del "COMITÉ COMERCIAL DE EXPORTACIONES Y FUTUROS" de CARMELITA, del 8 de abril de 2010¹²⁰:

"MERCADOS: Se analizó la situación actual de producción en la industria a nivel nacional y se consideró revisar en el ingenio las disponibilidades de azúcar para mercado interno y exportaciones y se determinó no comprometer todo el % de exportación para tener flexibilidad de moverse hacia el Mercado interno o al mercado de exportaciones."

- Fragmento del acta No. 10 del "COMITÉ COMERCIAL DE EXPORTACIONES Y FUTUROS" de CARMELITA, del 8 de julio de 2010¹²¹:

"ANÁLISIS DEL FEPA: El ingeniero Didier E. Morales hace una análisis de la producción y ventas del año 2.010, proyectando las ventas y cada uno de los mercados. Con este análisis se orienta hacia donde deben dirigirse los mercados."

A más de lo anterior, esta Delegatura verificó que ASOCAÑA en su calidad de administrador del FEPA, excede las funciones que le fueron asignadas como administrador del dicho fondo, por cuanto estaría circulando la información entre sus ingenios agremiados, información que a su vez es reportada al FEPA por los mismos ingenios y que como se mostró, corresponde a información

¹²⁰ Documento obrante a folio 728 del Cuaderno Reservado No. 3.

¹²¹ Documento obrante a folio 728 del Cuaderno Reservado No. 3.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación **VERSION PÚBLICA**

que en condiciones normales de mercado los agentes no estarían dispuestos a suministrar a sus competidores al considerarse información confidencial.

En este sentido, la Delegatura encontró que en ASOCAÑA no hay una separación real en el manejo de información entre los miembros del FEPA y ASOCAÑA, en efecto se tiene que de acuerdo al informe de Auditoría de Price Waterhouse Coopers denominado "Informe del Sistema de Control Interno", se mencionó que:

"Aunque no se pueden cambiar información de los libros electrónicos de la liquidación porque estos cuentan con clave de acceso, estos pueden ser borrados completamente del servidor de backupfiles atentando contra la disponibilidad de la información.

Lo anterior, debido a que el nivel del sistema operativo existen usuarios con total acceso a la carpeta E:ASOCAÑA/jerebolledo/liquidaciones 2008, que no deberían estar asignados, El personal encontrado corresponde:

- a) Alexander Carvajal Cuenca (Director del departamento económico)
- b) Johan Martínez (Asistente de Presidencia)
- c) Patricia Álvarez Toro (Secretaria del Departamento Económico) ¹²²

Así mismo, se tiene que en correo electrónico enviado por JORGE REBOLLEDO, Secretario técnico del FEPA a JUANA MARÍA UNDA, Funcionaria de ASOCAÑA, se manifiesta que los encargados de los datos de Ventas Reales del Mercado, Exportaciones Reales, Precio promedio importaciones de varios productos, son de manejo del "Asistente Informática y Estadística"¹²³ de la agremiación ASOCAÑA, a pesar de que dicha información se pide a través de las obligaciones del FEPA, lo cual evidencia que dicha asociación excede sus funciones como administrador de dicho fondo. En el correo en mención se encuentra un archivo en el que se indica que la información que consolida, procesa y divulga tanto ASOCAÑA como el FEPA es la siguiente:

- Precio promedio venta mercado nacional ex-ingenio azúcar blanco corriente para todos los destinos y todos los clientes, excepto proveedores de caña; promedio del 1 al 25 ó 30 de cada mes
- Precio promedio venta mercado nacional ex-ingenio azúcar blanco corriente en sacos de 50 kg para todos los clientes y todos los destinos del país (incluye fronteras)
- Precio promedio venta mercado nacional ex-ingenio azúcar blanco corriente para fronteras
- Precio promedio de venta de Mayoristas en Palmira azúcar blanco corriente 50 kg.
- Precio de venta de azúcar blanco corriente en centrales de abasto (por ciudad)
- Precio de venta promedio mercado nacional ex-ingenio azúcar crudo para fábricas de alimentos concentrados
- Precio promedio de venta ex-ingenio de exportaciones conjuntas de azúcar blanco y crudo
- Precio promedio de venta mercado nacional ex-ingenio de productos equivalentes (miel virgen, jugo clarificado, miel primera, miel segunda, HTM y otros)
- Precio promedio de venta mercado nacional ex-ingenio de Miel Final (Melazas)
- Precio promedio Exportaciones de Azúcar por tipo de azúcar y país de destino, FOB puerto Colombia
- Precio promedio Exportaciones de Azúcar por tipo de azúcar y país de destino, FOB puerto Colombia
- Precio promedio Exportaciones de Miel Final por país de destino, FOB puerto Colombia
- Precio promedio Exportaciones de Miel Final por país de destino, FOB puerto Colombia

¹²² Obrante a folio 3142 del Cuaderno Reservado No. 9.

¹²³ Documento obrante a folio 702 del Cuaderno Reservado No. 2.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación VERSION PÚBLICA

- Precio promedio importaciones de Azúcar por tipo de azúcar y país de destino, FOB puerto Colombia
- Precio promedio importaciones de Miel Final por país de destino, FOB puerto Colombia
- Precios Representativos de Venta de Azúcar en el Mercado Nacional y Exportaciones
- Producción real por ingenio
- Producción estimada por ingenio
- Producción real consolidada (sectorial)
- Producción estimada consolidada (sectorial)
- Ventas reales al Mercado Nacional por ingenio
- Ventas reales al Mercado Nacional consolidadas (sectorial)
- Ventas estimadas al Mercado Nacional consolidadas (sectorial)
- Exportaciones reales, por país de destino, por ingenio
- Exportaciones, por país de destino, consolidadas (sectorial)
- Exportaciones estimadas, consolidadas (sectorial)
- Existencias reales fin de mes, por ingenio
- Existencias fin de mes, consolidadas (sectorial)
- Área en caña para azúcar por ingenio
- Área en caña para azúcar por departamento
- Área en caña para azúcar consolidado (sectorial)
- Área cosechada en caña para azúcar por municipio, por ingenio
- Área cosechada en caña para azúcar por municipio, consolidada (sectorial)
- Área cosechada en caña para azúcar total nacional consolidada (sectorial)

Cabe anotar que en este archivo, se indica que salvo el rubro Producción real por ingenio, toda la información es reportada a los ingenios asociados a ASOCAÑA¹²⁴. En efecto, de las pruebas recaudadas en el expediente se encontró que los ingenios efectivamente disponen de información de otros de sus competidores, tales como inventarios, participación por canal de distribución, volumen de ventas por canal, entre otros, como se muestra en el archivo de Power Point denominado "FABRICA AGOSTO 2010", ubicado en la carpeta "COMITE GERENCIA", del computador del señor CARLOS EDUARDO QUINTERO, Gerente Comercial del MAYAGÜEZ, en la cual se encontraron los siguientes reportes, disponibles en carpetas para diferentes meses de los años 2009 y 2010¹²⁵ que se muestra a continuación:

¹²⁴ En el correo electrónico enviado por Jorge Rebolledo a Carlos Humberto Blandón Saldaña, del Ingenio Risáralda, remite el archivo adjunto "Informe Mensual - IRISA.xls" con información concerniente a la producción real de caña y de azúcar discriminada por Ingenio. Obrante a folio 702 del Cuaderno Reservado No. 2.

¹²⁵ Obrante a folio 712 del Cuaderno Reservado No. 2.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación VERSION PÚBLICA

Imagen No. 3

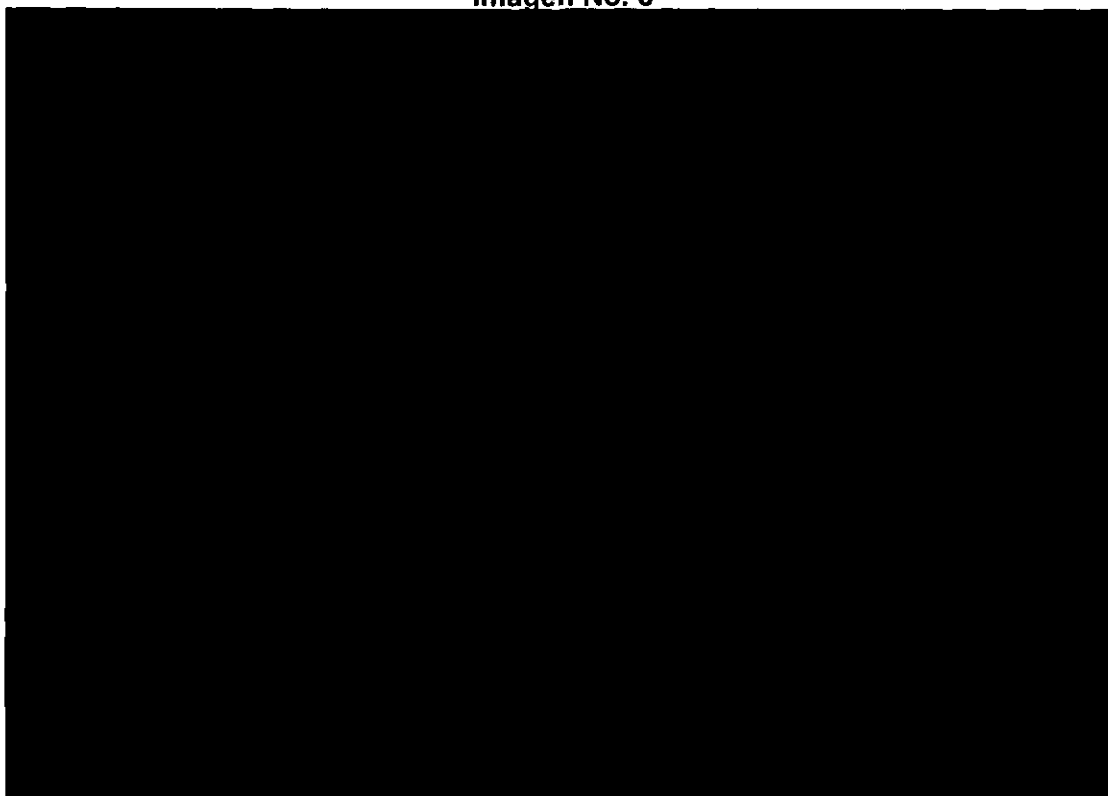
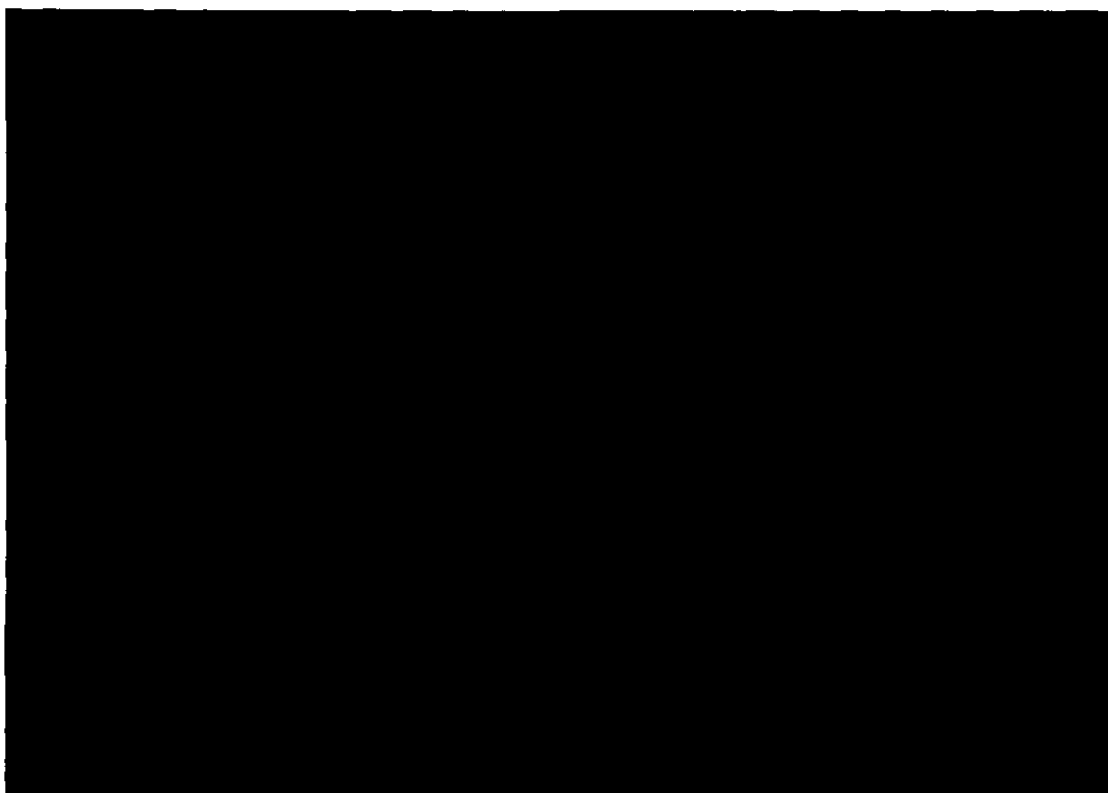


Imagen No. 4



Por la cual se ordena la apertura de una investigación VERSION PÚBLICA

Imagen No. 5



Como se puede apreciar en las tablas que se encontraban en la presentación (Ver Imágenes 3.4 y 5), esta Delegatura evidenció que los ingenios agremiados en ASOCAÑA parecerían tener acceso a la información de otros ingenios, producto de la circulación de información por parte de dicha agremiación, tanto de la obtenida en forma directa en desarrollo de su actividad gremial como de aquella reportada al FEPA por parte de los ingenios, siendo esta información utilizada por los mismos para efectos comparativos y definición de políticas de producción y comercialización que en condiciones normales de mercado deberían ser producto del análisis particular de cada ingenio.

Prueba de lo anterior se encuentra en el informe a Junta Directiva de RIOPAILA CASTILLA, en la que se evidencia como ASOCAÑA suministra a este ingenio azucarero información discriminada de volúmenes vendidos en frecuencia anual y mensual, así como participación de los ingenios RIOPAILA, MANUELITA, INCAUCA, MAYAGÚEZ, LA CABAÑA y PROVIDENCIA, en los canales de distribución autoservicios y tradicional, y que además tal información es utilizada por el ingenio en el informe de sus resultados de negocio y en las políticas comerciales a implementar.

Adicionalmente, las imágenes de las tablas tomadas del mencionado informe, se puede ver que además RIOPAILA CASTILLA, dispone de información discriminada por ingenio de volúmenes de venta en los diferentes canales de distribución, efectuando análisis de las estrategias comerciales de sus competidores derivados de la información sensible obtenida a través de ASOCAÑA, y que de otra forma deberían haber sido efectuados de forma individual en condiciones normales de mercado Cabe anotar, que RIOPAILA no solo conoce la información de los ingenios azucareros, sus competidores, relacionada con volúmenes de venta y canales de distribución, sino también conoce los volúmenes de inventarios de los otros ingenios. (Ver Imágenes 6,7,8 y 9)

12

Por la cual se ordena la apertura de una investigación VERSION PÚBLICA

Imagen No. 6

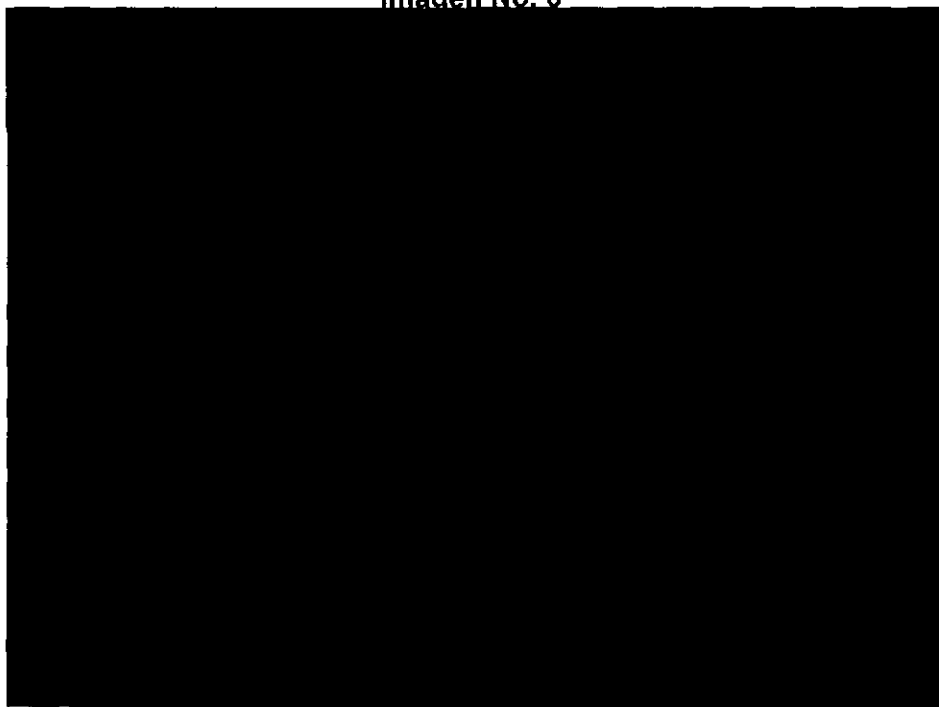


Imagen No. 7



Por la cual se ordena la apertura de una investigación VERSION PÚBLICA

Imagen No. 8



Imagen No. 9



Por la cual se ordena la apertura de una investigación VERSION PÚBLICA

Imagen No. 10



Imagen No. 11



Por la cual se ordena la apertura de una investigación VERSION PÚBLICA

Imagen No. 12



De conformidad con la información que reposa en el expediente, esta Delegatura puede concluir que la información circulada por ASOCAÑA a sus ingenios agremiados, relacionada con volúmenes de venta, inventarios, canales de distribución, entre otros, ha sido suministrada de forma continua desde el año 2008 hasta la fecha, tal y como se puede apreciar en las imágenes 10, 11 y 12 antes transcritas. Información que resulta de gran importancia para la toma de decisiones comerciales de cada uno de los ingenios tal y como se evidencia en cada uno de los informes de Junta Directiva de RIOPAILA CASTILLA y del Comité de Gerencia de MAYAGÜEZ.

En consecuencia, la información a la cual tiene acceso los ingenios a través de ASOCAÑA y del FEPA vía transmisión de dicha agremiación, permitiría llevar a cabo el acuerdo anticompetitivo para asignar las cuotas de producción del azúcar industrial en Colombia, por cuanto los ingenios azucareros tienen acceso a la información de sus competidores, tal y como se evidenció en líneas anteriores, en relación con el volumen de producción, inventarios, capacidad de producción, rendimientos, pérdidas en producción y participación en los diferentes canales de distribución entre otros, información que para esta Delegatura corresponde en condiciones normales de mercado debería ser conocida entre competidores.

Adicionalmente, esta circulación de información aunado al hecho de que las participaciones de mercado de los ingenios azucareros han tendido a permanecer constantes en el tiempo, permite a esta Delegatura concluir que posiblemente los ingenios, a través de ASOCAÑA, estarían controlando las variables del mercado nacional de azúcar (ventas en mercado interno y externo, producción, entre otras) con el propósito de asignar las cuotas de producción del azúcar industrial en Colombia.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación VERSION PÚBLICA

9.3 Sobre la presunta violación de lo establecido en el numeral 10 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992:

De conformidad con la información que reposa en el expediente, esta Delegatura considera que además de la posible existencia del acuerdo anticompetitivo mencionado en el numeral anterior, los ingenios estarían acordando la restricción u obstrucción de las importaciones de azúcar al país, a través de los escenarios de cooperación horizontal que tienen establecidos, esto es, ASOCAÑA, DICSA y CIAMSA, a los que pertenecen y que de hecho presiden.

Lo anterior podría enmarcarse en la conducta descrita en el numeral 10 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992 que establece:

"Artículo 47. Acuerdos Contrarios a la Libre Competencia. Para el cumplimiento de las funciones a que se refiere el artículo 44 del presente decreto, se consideran contrarios a la libre competencia los siguientes acuerdos.

[...]

10. Los que tengan por objeto o tengan como efecto impedir a terceros el acceso a los mercados o a los canales de comercialización. [...]"¹²⁶

En efecto, esta Delegatura encontró que en los escenarios de DICSA y CIAMSA se estaría coordinando una estrategia de restricción de importaciones y por esta vía de obstrucción a la participación en el mercado interno de azúcar de los distribuidores mayoristas importadores, es así como en el correo electrónico con asunto "Bolivia", del día 26 de diciembre de 2008, enviado por LUIS AUGUSTO JARAMILLO, representante legal de DICSA, a ANGELICA OSPINA, gerente comercial de CIAMSA y a CARLOS MIRA, representante legal de CIAMSA, el señor JARAMILLO manifestó lo siguiente¹²⁷:

Angélica y Carlos:

El tema con los Bolivianos es el siguiente:

- 1.) Tienen alrededor de 5.500 toneladas adicionales, (...) si no las pueden pasar a 50 kilos, lo disponible realmente serian 3.500 toneladas.*
- 2.) Los Mayoristas de Cali, están desesperados buscando azúcar por todas partes y si nosotros no tomamos decisión rápido sobre este azúcar, los bolivianos pueden sentirse en la libertad de vendérsela a ellos y nosotros tenemos la orden de La Junta de comprar lo que sobre en Bolivia y cerrarle la puerta a los importadores. Los mayoristas pueden traer de Brasil, pero les sale mas costosa y esos \$ 6.000 de diferencia es lo que queremos ganarnos en el mercado interno.*

(...)

Atte. Luis Augusto Jaramillo P.

Como se puede observar en el fragmento transcrito, los representantes de DICSA y CIAMSA, por orden de la junta, conformada por los representantes de los ingenios¹²⁸, estarían fraguando una

¹²⁶ COLOMA, GERMÁN. Defensa de la Competencia, Análisis Económico Comparado. Segunda Edición Actualizada. Editorial de Ciencia y Cultura, Buenos Aires - Madrid 2009. p. 95.

¹²⁷ Obrante a folio 76 del Cuaderno Reservado No. 1.

¹²⁸ La Junta Directiva de CIAMSA para la época de los hechos relatados estaba conformada por los señores: GONZALO ORTIZ ARISTIZABAL, representante legal del Ingenio Providencia, HAROLD ANTONIO CERÓN RODRIGUEZ, representante legal de Riopaila Castilla, MARIO FERNANDO CARDOSO, primer suplente del presidente de Incauca, ADOLFO LEÓN VÉLEZ VÉLEZ, representante legal de

Por la cual se ordena la apertura de una investigación **VERSION PÚBLICA**

estrategia de restricción de importaciones de azúcar de origen boliviano, con el fin de obstruir la participación de los importadores mayoristas de Cali, limitando el origen de sus importaciones a Brasil, con el objeto de obtener como ganancia la diferencia entre los precios de paridad de importación de estos dos países, que como se menciona en el fragmento ascendería a \$6.000 por quintal.

En respuesta al correo anterior, ANGELICA OSPINA, se dirigió a los señores LUIS AUGUSTO JARAMILLO y CARLOS MIRA, en correo electrónico del día 26 de diciembre de 2008, al respecto efectuó los siguientes comentarios¹²⁹:

"(...) Según entiendo, con el precio en el mercado internacional tan deprimido como ha estado, la franja del arancel se aumentara bastante, haciendo que las importaciones sean menos competitivas que en el 2008; ustedes que conocen mas del FEPA, que opinion tiene sobre esto?"

Es correcto, los aranceles a partir de Abril 1° se incrementaran mas o menos en un 10% y esto va a permitir que los precios internos se puedan subir, porque los Precios de Paridad de Importaciones van a ser mas altos, lo que juega en contravía con el tema Bolivia porque si nosotros no la compramos y la compran los Mayoristas, como el arancel con Bolivia es cero, van a tener mas margen. A partir del 1° de Abril el GAP con Brasil y Bolivia va a ser mas amplio.

(...)

pero no debemos perder de vista que el objetivo es quitarles el azúcar a los mayoristas para que no lo traigan a Colombia, venderlo en el Mercado Internacional y la perdida que se genere compensarla con mejor precio en el Mercado Interno, por el diferencial entre el PPI de Brasil y Bolivia, que con los cálculos que hemos hecho se compensaría con creces. Y sabemos que para poder cumplir esta orden de La Junta, tenemos que negociar sobre la base de negociación de los Bolivianos y contra la posibilidad de negociación de los Mayoristas – Importadores de Colombia.

Pensar en unir la directriz de La Junta, la forma como negocian los Bolivianos y los precios del Mercado Internacional, como yo lo veo no es posible. Tenemos que perder en un lado, para ganar en otro y que al final para Industria Azucarera Colombiana en Balance sea positivo y esto es lo que estamos buscando.

Lo anterior evidencia la presunta estrategia de restricción a las importaciones de azúcar boliviano e igualmente estima que las pérdidas esperadas con la propuesta de vender en el mercado internacional sean compensadas por un mayor precio en el mercado interno (MI), a costa de los consumidores colombianos. Cabe mencionar que al respecto CARLOS MIRA señaló: "(...) Luis, habla con ellos (los bolivianos) sobre los datos de Angie, porque debemos hacer el intento. Creo además que para ellos también podría ser rentable negociar sobre NY (...)"¹³⁰

Manuelita, ALBERTO POTES POTES, Vicepresidente de operaciones industriales de Riopaila Castilla y MAURICIO IRAGORRI RIZO, representante legal de Mayagüez, como principales, y los suplentes eran: CESAR AUGUSTO ARANGO ISAZA, representante legal de Risaralda, CARLOS ALBERTO MARTINEZ CRUZ, representante legal de San Carlos, ANDRÉS REBOLLEDO COBO, representante legal de Pichichí, SANTIAGO SALCEDO BORRERO, representante legal de Tumaco, JAIME VARGAS LÓPEZ, representante legal de Carmelita y JUAN CRISTOBAL ROMERO RENGIFO, representante legal de la Cabaña. Véase certificado de existencia y representación legal de CIAMSA, Obrante a folios 60-63 del cuaderno público No.

1.

¹²⁹ Obrante a folio 76 del Cuaderno Reservado No. 1.

¹³⁰ Obrante a folio 76 del Cuaderno Reservado No. 1.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación **VERSION PÚBLICA**

Igualmente, en correo enviado por LUIS AUGUSTO JARAMILLO a CARLOS MIRA de fecha 10 de marzo de 2009 se evidencia el interés de la INDUSTRIA AZUCARERA COLOMBIANA, como allí se manifiesta, de obstruir la participación de distribuidores importadores de azúcar en el MI mediante la restricción a las importaciones de azúcar excedentario boliviano, que como se puede apreciar en el fragmento, transcrito a continuación, se estaría ejerciendo utilizando mecanismos de coerción sobre los ingenios bolivianos.

*" (...) Fui muy claro en la reunión, que antes de hablar de cantidades y precios, **nosotros como Industria Azucarera Colombiana** necesitamos un compromiso unánime de todos que no llegará a Colombia un solo grano de azúcar boliviano importado por comerciantes colombianos o extranjeros. Allá se quedaron reunidos entre ellos a analizar la situación, ponerse de acuerdo y tenernos una respuesta. Les dije que si no existe un compromiso unánime nosotros no vamos en el negocio y que así como ellos habían exportado 60.000 tons a Colombia, nosotros pensaríamos en traer la misma cantidad a Bolivia para que quedáramos en igualdad de condiciones cosa que no les gustó mucho pero había que mostrarles los dientes.(...)"*

Igualmente, evidencia de lo anteriormente expuesto, es la cláusula séptima del contrato puesto a consideración de los ingenios bolivianos en archivo denominado "COMPRAVENTA DE AZÚCAR PLURAL Mayo 19-09" adjunto al correo de asunto "Acuerdo Bolivia – Colombia", de fecha 14 de mayo de 2009, enviado por LUIS A. JARAMILLO a los representantes de los ingenios bolivianos y de la asociación de ingenios de ese país, la cual señalaba lo siguiente¹³¹:

"7.2. LAS VENDEDORAS, por su parte, se obligan irrevocablemente, a no comercializar azúcar en Colombia, ni a vender azúcar en el mismo mercado por si ni por interpuesta persona, ni venderlo a compradores de origen colombiano o de otro origen residentes o no en Colombia ni a otros compradores que adquieran el azúcar, con el fin de exportarlo a Colombia. Es entendido, que LAS VENDEDORAS que a la fecha de este Contrato tuvieren celebrados Contratos de Compraventa de azúcar con destino al mercado Colombiano, podrán agotar dichos Contratos, pero sin incrementar las cantidades actualmente comprometidas, ni prorrogar su vigencia. Si LAS VENDEDORAS, tuvieren conocimiento de manera directa, o así se lo hiciera saber LA COMPRADORA de que algún comprador de su azúcar lo estuviere exportando a Colombia a través de otros países, de inmediato le suspenderá los despachos."

Como se puede apreciar en la cláusula 7.2 del proyecto de contrato a celebrarse entre CIAMSA y los ingenios bolivianos, esta comercializadora establece que los ingenios estarían obligados a no vender azúcar boliviano a ningún comprador interesado en comercializar este producto en Colombia, tal propuesta de cláusula resulta restrictiva de la competencia ya que con ésta se buscaría obstruir la participación de los distribuidores mayoristas importadores en el MI, limitando su participación a la compra de azúcar proveniente de países distintos a Bolivia, que en la mayoría de los casos implican mayores costos, por ejemplo Brasil cuyo PPI es significativamente superior al de Bolivia. Lo anterior es importante en la medida que tal como lo señala ASOCAÑA, el PPI del azúcar incide sobre el precio en el mercado interno, el cual a su vez depende del país que haya representado las mayores importaciones.

En el mismo sentido, esta Delegatura encontró que en los escenarios de DICSA y CIAMSA se estaría coordinando el aprovisionamiento y precio del azúcar para el MI colombiano mediante el diseño de la estrategia de restricción de importaciones de azúcar boliviano, en el correo electrónico con asunto "Bolivia", del día 19 de abril de 2009, LUIS AUGUSTO JARAMILLO, representante legal de DICSA, manifiesta a CARLOS MIRA, representante legal de CIAMSA, lo siguiente¹³²:

¹³¹ Obrante a folio 76 del Cuaderno Reservado No. 1.

¹³² Obrante a folio 76 del Cuaderno Reservado No. 1.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación VERSION PÚBLICA

"Carlos:

Te envío este borrador del Informe del viaje a Bolivia. Revisalo y hazle los cambios que consideres importantes. (...)

Luis Augusto Jaramillo P."

Adjunto al correo electrónico transcrito se encuentra el borrador en mención, denominado "INFORME DE VISITA A BOLIVIA.doc", de su análisis se evidencia la estrategia de concertación entre los representantes legales de las dos sociedades para impedir las importaciones del azúcar excedentario boliviano y su interés último en impedir la reducción del precio de este producto en el MI, a continuación se transcribe un fragmento¹³³:

"ALTERNATIVAS

- No comprarles el azúcar que tienen como excedente, después de atender otros mercados y esto nos lleva a tener que vender en el MI a precio de paridad de Bolivia y no de Brasil. Hoy, saliendo a US\$ 320 de Santa Cruz llega a B/tura a \$ 54.052 y a Cali \$56.558 qq. El PPI de Brasil es hoy de \$ 64.409 en Buenaventura y \$ 66.915 en Cali. El diferencial es de \$ 10.357 por quintal. Si tomamos esta alternativa tenemos que dar la guerra en el MI Colombiano para que no entre azúcar Boliviano, obligatoriamente debemos llevarles azúcar a Bolivia para desestabilizarles el MI de ellos (...) Además, si tomamos esta alternativa deberíamos buscar que nos cambien a Buenaventura como único Puerto de entrada de azúcar a Colombia por uno de los Puertos de la Costa, para hacer mas difícil y mas costoso la importación de azúcar Boliviano.
- Comprarles el azúcar que tienen como excedente (alrededor de 110.000 tons), venderlas a través de CIAMSA en el Mercado Internacional, lo que significa sacarlas de la región y poder vender en el MI sobre la base del PPI de Brasil. Esta alternativa nos genera una perdida obligatoria en las ventas que realicemos al Mercado Internacional, por que tendremos que vender en Puerto Chileno o Peruano por debajo del costo al cual compramos el azúcar. Además, nos exige una estricta disciplina en el precio de venta al MI, para lograr que lo que nos planteamos en esta alternativa se cumpla. (...)
- La otra alternativa, es comprarles en firme parte del excedente (por ej. El 40 o 50%, entre 50.000 y 60.000 tons) y en el resto convencerlos para que Colombia a través de CIAMSA se convierta en el Comercializador Internacional de Bolivia y que a través de CIAMSA pueda llegar a Mercados Internacionales por fuera de la Región (...) Esta alternativa nos permite que los azúcares Bolivianos (a excepción de las 20.000 tons de Guabirá) no lleguen a Colombia y podremos vender en el MI a PPI de Brasil." Subrayado fuera del texto.

En el anterior fragmento se observa la posible estrategia de restricción al aprovisionamiento de azúcar de origen importado, por parte de DICSA y CIAMSA, sociedades cuyos accionistas son los ingenios azucareros, entre los argumentos de la estrategia anticompetitiva transcrita se destacan los siguientes:

Que el representante legal de DICSA, en su informe de visita a Bolivia de fecha 15 a 18 de abril de 2009, expone tres alternativas a considerar con respecto al ingreso al mercado colombiano del azúcar excedentario de Bolivia y su impacto sobre el precio interno, la primera evalúa las consecuencias y estrategia a seguir en caso de que CIAMSA no compre el azúcar excedentario de ese país; la segunda, analiza la opción de comprarles todo el azúcar excedentario y la tercera, estudia la alternativa de que CIAMSA compre sólo parte del excedente.

¹³³ Obrante a folio 76 del Cuaderno Reservado No. 1.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación VERSION PÚBLICA

Con respecto a la primera alternativa, en el informe se indica que la consecuencia de no comprar el azúcar excedentario a Bolivia sería que los ingenios azucareros tuvieran que vender en el Mercado Interno (MI) al PPI de Bolivia y no al de Brasil, de acuerdo con el citado informe en abril de 2009 el PPI de Brasil en el puerto de Buenaventura era de \$64.409 por quintal y el de Bolivia en el mismo puerto ascendía a \$54.052, lo que muestra que el azúcar importado de Brasil era \$10.357 más costoso que el de Bolivia y que de conformidad con lo planteado en el fragmento, los ingenios azucareros buscan vender en el MI al PPI de Brasil que como se mencionó es más alto, en efecto, la propuesta planteada en este escenario es:

- Dar la guerra en el MI Colombiano para que no entre azúcar Boliviano.
- Obligatoriamente llevar azúcar a Bolivia para desestabilizar su MI.
- Buscar que cambien a Buenaventura como único puerto de entrada de azúcar a Colombia por uno de los puertos de la Costa Atlántica, para hacer más difícil y más costosa la importación de azúcar Boliviano.

Como se puede apreciar, la estrategia de restricción de importaciones se orientaría a evitar el ingreso de azúcar boliviano y/o generar su encarecimiento a través de barreras de ingreso en el puerto de Buenaventura, todo lo anterior con el propósito de evitar la reducción del precio del azúcar a nivel interno, dada la incidencia que tiene sobre el mismo el PPI de Bolivia, en caso de que este país se ubique como principal abastecedor de importaciones al MI.

Frente a la segunda alternativa, de que CIAMSA compre todo el excedente boliviano, se propone que este excedente sea vendido al mercado internacional aún asumiendo la pérdida que, como se reconoce, implicaría vender en este mercado a un precio inferior al costo, todo lo anterior con el propósito de evitar que el azúcar boliviano ingrese al mercado colombiano y lograr vender en el MI sobre la base del PPI de Brasil.

Finalmente, en el informe se propone como tercera alternativa que CIAMSA compre entre el 40% y 50% del azúcar excedentario de Bolivia, y ofrezca convertirse en la comercializadora internacional de azúcar boliviano para impedir que sea comercializado en la región, impedir su ingreso a Colombia y lograr finalmente vender en el MI al PPI de Brasil.

Lo anteriormente expuesto evidencia que la presunta estrategia de restricción a las importaciones de azúcar boliviano se orienta a impedir que el precio interno del azúcar baje, buscando que se mantenga sobre la base del PPI de Brasil.

No obstante lo anterior, en el correo electrónico con asunto "Bolivia", del día 6 de junio de 2009, LUIS AUGUSTO JARAMILLO, remite el archivo denominado "INFORME DE NEGOCIACIONES CON BOLIVIA 2009.doc" a CARLOS MIRA, en este informe los representantes de los ingenios colombianos manifiestan que como consecuencia de que dos de los ingenios bolivianos con los que se estaba llevando a cabo la negociación, en el primer semestre de 2009 exportaron azúcar a Colombia a través de importadores diferentes a CIAMSA, estaban violando el acuerdo propuesto por esta comercializadora de no exportar un grano de azúcar boliviano a Colombia, a continuación se transcribe un fragmento¹³⁴ que da cuenta de lo expuesto:

"(...) que la decisión de no comprar los excedentes del 2.009, no han sido por orden de la Junta, sino porque que no tenemos las condiciones adecuadas entre los Ingenios Bolivianos para comprar. Básicamente, que Ingenio Guabirá no nos da la confianza para hacer negocios con ellos (...) Ingenio Guabirá y así se los dije a todos incluyendo el mismo Ingenio, no nos genera confianza en la relación y se los demostré a través de manifestarles nuestra

¹³⁴ Obrante a folio 76 del Cuaderno Reservado No. 1.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación **VERSION PÚBLICA**

inconformidad por el incumplimiento en un compromiso que ellos habían hecho con nosotros de no vender mas de 8.000 tons y han traído 32.000 tons (...) Además, el poco interés que han mostrado por ver con diligencia el contrato que les enviamos. (...) Bermejo ya manifestó que ha vendido algo de lo actual a Colombia y que si hacemos negocio en 2.009 tiene que ser en las mismas condiciones de precio de los azúcares de Santa Cruz, pero que solo nos garantizan azúcar con Icumsa hasta 200. Y en esas condiciones es prácticamente imposible para nosotros comprar. (...) y ya con decisión de nosotros de no comprar los de Bolivia han vuelto a reanudar sus conversaciones con los Colombianos. De todos modos, los que están en buena tonica con nosotros manifiestan que si a través de CIAMSA existen negocios importantes en cualquier parte del mundo en donde podamos ir conjuntamente, que ellos están listos a oír alternativas y a analizar los negocios.

El otro punto importante es que acá están comenzando a acumular inventarios, que unido esto a una situación grave de tesorería se convierte en una mala alternativa para nosotros, porque los veo con la necesidad de vender así sea hasta US\$ 320 ton, que colocaría la importación en Cali por debajo de \$ 50.000 quintal. Yo les he estado diciendo que vender a Colombia por debajo de US\$ 400 es un error por el precio internacional del azúcar y por el margen que se ganan los de allá, pero no les está importando mucho porque están necesitando salir de inventarios (...)"

Del anterior fragmento se puede concluir que los representantes de los ingenios azucareros colombianos a junio de 2009 estaban dando reversa a las negociaciones que venían adelantando con los ingenios bolivianos debido a que a esa fecha, dos de ellos, Ingenio Guabirá e Ingenio Bermejo, ya habían adelantado negociaciones y exportaciones de azúcar boliviano con importadores colombianos, lo cual evidenció que no estaban cumpliendo el acuerdo de no exportar azúcar a Colombia, tal y como lo exigía CIAMSA.

En efecto, de conformidad con la información que reposa en el expediente¹³⁵, a mayo de 2009 habían ingresado a Colombia 16.586,35 toneladas de azúcar provenientes del Ingenio Guabirá, en total hasta ese mismo mes, habían ingresado a Colombia 22.382,2 toneladas de azúcar importadas desde Bolivia, de las cuales las ventas del Ingenio Guabirá representaron el 74%.

El análisis del comportamiento de las importaciones de azúcar en Colombia para el año 2009 permite presumir que finalmente las negociaciones entre CIAMSA y los ingenios bolivianos no llegaron a buen término, por cuanto el año 2009 fue el de mayor ingreso de azúcar boliviano a Colombia, pasando de 64.119,3 toneladas en 2008 a 117.997,9 toneladas en 2009, lo cual significa un incremento de 84%, lo anterior debido a que en 2009 el abastecimiento de azúcar importado se originó principalmente desde ese país, con una participación de 91,6% en el total importado a Colombia.

Con respecto a lo anterior, cabe destacar varios hechos: (i) que en 2009 ingresaron a Colombia 117.997,9 toneladas de azúcar importada desde Bolivia, (ii) que en 2009 a través de CIAMSA ingresaron a Colombia un total de 565,5 toneladas de azúcar, provenientes del Ingenio Bermejo, con negociaciones llevadas a cabo en febrero y marzo de ese año y (iii) que el puerto de llegada del 96,5% de las importaciones fue el de Buenaventura.

Dicha conducta ha sido continuada en el tiempo, pues la presunta estrategia anticompetitiva de los ingenios azucareros vía restricción de las importaciones también se orienta a obstruir la participación tanto de distribuidores importadores como de industriales que utilizan este bien como insumo, con respecto a estos últimos, en el expediente reposan pruebas que señalan que los

¹³⁵ Obrante a folio 76 del cuaderno reservado No. 1.