

**MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO  
SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**RESOLUCIÓN **№ 48720** DE 2022( **27 JUL 2022** )

Radicación: 22-266216

**VERSIÓN PÚBLICA***“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”***EL SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO**

En ejercicio de sus facultades legales y en especial las conferidas por el artículo 18 de la Ley 1340 de 2009 y el numeral 7 del artículo 3° del Decreto 4886 de 2011<sup>1</sup>, y

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO:** Que el artículo 18 de la Ley 1340 de 2009 establece que *“La autoridad de competencia podrá ordenar, como medida cautelar, la suspensión inmediata de conductas que puedan resultar contrarias a las disposiciones señaladas en las normas sobre protección de la competencia, siempre que se considere que de no adoptarse tales medidas se pone en riesgo la efectividad de una eventual decisión sancionatoria”*.

**SEGUNDO:** Que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 3 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 3 del Decreto 92 de 2022, el Superintendente de Industria y Comercio es competente para *“[o]rdenar, como medida cautelar, la suspensión inmediata de las conductas que puedan resultar contrarias a las disposiciones sobre protección de la competencia y competencia desleal”*.

**TERCERO:** Que mediante Radicado No. 22-266216 del 8 de julio de 2022, **DLOCAL COLOMBIA S.A.S.** (en adelante **“DLOCAL”**) presentó una denuncia y solicitud de decreto de medidas cautelares contra **VISA COLOMBIA S.A.**, **VISA COLOMBIA SUPPORT SERVICES S.A.** (estos dos en adelante **“VISA”**), **MASTERCARD COLOMBIA ADMINISTRADORA S.A.** y **MASTERCARD COLOMBIA INC. SUCURSAL COLOMBIANA** (estos dos en adelante **“MASTERCARD”**), por presuntas prácticas restrictivas de la competencia en el marco del sistema de pagos en el comercio extranjero a través de tarjetas de crédito y débito.

Los hechos en los que se basa la denuncia y la solicitud de decreto de medidas cautelares son los siguientes:

- De forma tradicional, los pagos de bienes o servicios ofrecidos en el extranjero mediante tarjetas de crédito o débito, son realizados a través del modelo *“Cross Border”* (CB), que utiliza las redes de pago internacionales de las franquicias de tarjetas, comúnmente **VISA** y **MASTERCARD**.
- Dentro de este modelo, los compradores deben contar con una tarjeta de crédito o débito habilitada por su banco emisor para realizar compras internacionales, aplicándose tarifas de intercambio elevadas. Adicionalmente, las transacciones son pagadas en moneda extranjera y los bancos difieren automáticamente los pagos a 24 o 36 cuotas.
- Desde hace unos 5 años, se ha venido implementando un nuevo modelo alternativo al sistema *“Cross Border”*, que es el del *“Agente de Retención Local”* (LCA por sus siglas en inglés). Bajo

<sup>1</sup> Modificado por el artículo 3 del Decreto 92 de 2022.



“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”

este nuevo sistema, unos agentes crean entidades locales en cada país que conectan directamente los comercios extranjeros con los sistemas de pago y los consumidores locales.

- Las transacciones bajo el modelo *LCA* son realizadas de forma local; es decir, los cobros se hacen en moneda local y los compradores (consumidores) pueden elegir libremente el número de cuotas a las cuales diferir su pago. Los agentes locales bajo el sistema *LCA* transfieren los recursos recibidos a los comercios extranjeros (por virtud de un contrato de mandato entre ellos), sin necesidad del uso e intermediación de las redes de las franquicias de las tarjetas, por lo que sería un modelo menos costoso.
- Varias suscripciones y pagos de servicios de “streaming” (por ej., Netflix y Spotify) se están realizando bajo este modelo.
- El denunciante, **DLOCAL**, es uno de estos agentes de retención local que presta sus servicios en el modelo *LCA* (otros son PayU y NextBank).
- Según lo manifestado en la denuncia presentada por **DLOCAL**, las dos más grandes franquicias de tarjetas de crédito **VISA** y **MASTERCARD** han presuntamente emprendido ciertas acciones tendientes a bloquear, eliminar o hacer más costoso el modelo *LCA* en varios países de Latinoamérica (Chile, Argentina, Perú y Colombia).
- Presuntamente, **VISA** y **MASTERCARD** han enviado comunicaciones a los bancos locales en cada país con el objetivo de limitar el modelo *LCA* y hacerlo más costoso.
- De una parte, **VISA** y **MASTERCARD** han enviado cartas y comunicaciones a los bancos en Colombia señalando un posible incumplimiento de sus condiciones de uso al permitir el modelo *LCA* y amenazando con la imposición de multas periódicas y sucesivas, así como la revocación de las licencias de las tarjetas (pérdida de la franquicia). También solicitan a los bancos que dejen de afiliar a más comercios extranjeros para el funcionamiento del modelo *LCA*.
- De otra parte, **VISA** y **MASTERCARD** han propuesto a los bancos adquirentes que las transacciones del modelo *LCA* únicamente puedan ser procesadas a través de 2 programas creados por estas dos franquicias: (i) *Expanded Merchant Location Program* (EMLP) creado por **VISA**; y (ii) *Payment Intermediary Foreign Exchange Operators* (PIFO) creado por **MASTERCARD**.
- Estos dos sistemas, señala el denunciante, permitirían el uso del modelo *LCA*, pero con la aplicación de tarifas y costos más elevados (similares a las del modelo tradicional de “*Cross Border*”) y estableciendo restricciones para el procesamiento de pagos que a comercios extranjeros hechos por fuera de estos dos nuevos programas.
- Según lo manifestado en la denuncia, los dos programas creados por **VISA** y **MASTERCARD** entrarían en funcionamiento en Colombia entre los meses de julio y septiembre de 2022 y significarían un aumento de las tarifas en las transacciones del modelo *LCA* que oscilarían entre el 700 y el 1000%, lo que produciría un aumento de los precios de los bienes y servicios ofrecidos por comercios extranjeros y la exclusión de aquellos comercios que no adhirieran a los programas creados por las grandes franquicias.
- Desde el punto de vista del denunciante, las conductas de **VISA** y **MASTERCARD** serían restrictivas de la competencia, ya que presuntamente está encaminada a aumentar los costos de un sistema rival como lo es el *LCA* y así eliminarlo de manera artificial en el mercado.
- De una parte, **DLOCAL** considera que **VISA** y **MASTERCARD** se encontrarían vulnerando la prohibición general del artículo 1 de la Ley 155 de 1959, por cuanto buscan impedir los servicios prestados a través del modelo *LCA* de manera efectiva y competitiva, teniendo estas conductas



“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”

finalidades y efectos claramente exclusorios: (i) excluirían del mercado a los agentes del modelo LCA para los servicios de pago para comercios extranjeros en Colombia, en las condiciones competitivas que lo han hecho hasta la fecha; (ii) impedirían una competencia efectiva y costo-eficiente por parte de los agentes del modelo LCA, ya que se verían obligados a pagar nuevas tarifas en los programas propuestos (el aumento de los costos oscilaría entre el un 600% y un 100%); estableciendo así barreras artificiales de entrada y permanencia en el mercado.

- El denunciante afirma que la conducta de las franquicias se encuadraría en lo que se conoce como “*Raising Rivals´costs*”, en la que una empresa con poder de mercado o influencia aumenta los costos de los rivales en comparación con los costos propios, para dificultar así su permanencia o viabilidad en el mercado.
- De otra parte, el denunciante considera que la conducta de **VISA** y **MASTERCARD** también estaría violando el numeral 10 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992 “acuerdos que tengan por objeto o efecto impedir a terceros el acceso a los mercados o a los canales de comercialización”, por el carácter claramente exclusorio de esta conducta porque habría indicios de un comportamiento coordinado entre las dos franquicias (acuerdo o paralelismo consciente).
- Según la denuncia, de concretarse las conductas de **VISA** y **MASTERCARD** se producirían efectos negativos en el mercado, para los consumidores, para los comercios extranjeros y para los Agentes de Recolección Local en Colombia :

**Para los consumidores:** (i) tendrían que asumir altos costos en las transacciones internacionales; (ii) no tendrían otras alternativas menos costosas; (iii) sus pagos en transacciones internacionales se diferirían automáticamente a 36 o 24 cuotas, con los intereses que ello implica; (iv) los que no cuenten con tarjetas autorizadas para compras internacionales quedarían excluidos de la posibilidad de realizar compra a comercios ubicados fuera del país.

**Para los comercios extranjeros:** perderían los siguientes beneficios: (i) tiempos inmediatos en sus transacciones; (ii) ahorro de costos por no tener presencia local; (iii) ahorro de costos por utilizar plataformas tecnológicas locales; (iv) ahorro de costos frente al modelo CB. Adicionalmente, sufrirían efectos negativos como la reducción de sus transacciones, así como tendrían incentivos para dejar de ofrecer bienes y servicios en Colombia.

**Para los agentes de retención local:** (i) Pago de multas; (ii) pérdida de los negocios con los comercios extranjeros; (iii) aumento injustificado de costos y consecuente reducción drástica de sus ingresos; y (iii) eventual salida del mercado.

Las medidas cautelares solicitadas junto con el escrito de denuncia presentado por **DLOCAL**, se enlistan a continuación<sup>2</sup>:

**“ORDENAR** a Visa que no imponga o implemente cualquier regla, programa o medida, particularmente el programa EMLP, que prohíba o restrinja la actividad económica que desarrollan los agentes en el modelo LCA en Colombia.

**ORDENAR** a Visa que, de manera inmediata, suspenda cualquier tipo de comunicación, reclamación o amenaza en contra de las entidades que ejercen la actividad de adquirencia en Colombia para evitar que sigan contratando con agentes que ofrecen el modelo LCA en el país.

**ORDENAR** a MasterCard que no imponga o implemente cualquier regla, programa o medida, particularmente el programa PIFO, que prohíba o restrinja la actividad económica que desarrollan los agentes en el modelo LCA en Colombia.

<sup>2</sup> Ibid. Escrito de solicitud de medidas cautelares presentado por **DLOCAL**.



"Por la cual se decretan unas medidas cautelares"

**ORDENAR** a MasterCard que, de manera inmediata, suspenda cualquier tipo de comunicación, reclamación o amenaza en contra de las entidades que ejercen la actividad de adquirencia en Colombia para evitar que sigan contratando con agentes que ofrecen el modelo LCA en el país.

**INSTAR** a las entidades que ejercen la actividad de adquirencia en Colombia a continuar contratando con agentes que ofrecen LCA en Colombia tal y como venían haciéndolo."

**CUARTO:** Que de conformidad con el artículo 25 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 9 del Decreto 92 de 2022, el 27 de abril de 2022, fue escuchado el Consejo Asesor de Competencia<sup>3</sup>, el cual recomendó por unanimidad adoptar medidas cautelares con el fin de suspender inmediatamente las conductas presuntamente anticompetitivas denunciadas.

**QUINTO:** Que teniendo en cuenta las siguientes consideraciones, el Despacho estima necesario el decreto de unas medidas cautelares con el fin de suspender inmediatamente las conductas que presuntamente constituyen una vulneración de la libre competencia en el presente asunto.

### 5.1. Competencia funcional

De acuerdo con artículo 4 de la Ley 1340 de 2009: "[l]a Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992, la presente Ley y las demás disposiciones que las modifiquen o adicionen, constituyen el régimen general de protección de la competencia, aplicables a todos los sectores y todas las actividades económicas".

Así, en virtud con las atribuciones conferidas a la Superintendencia de Industria y Comercio, en los términos del numeral 1 del artículo 2 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 1340 de 2009, corresponde a esta Entidad: "[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".

Por su parte, el numeral 6 del artículo 3 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 3 del Decreto 92 de 2022, señala que el Superintendente de Industria y Comercio tiene como función, entre otras: "[v]igilar el cumplimiento de las disposiciones sobre protección de la competencia y competencia desleal en todos los mercados nacionales, respecto de todo aquel que desarrolle una actividad económica o afecte o pueda afectar ese desarrollo, independientemente de su forma o naturaleza jurídica".

Adicionalmente, el artículo 6 de la Ley 1340 de 2009 prevé que la Superintendencia de Industria y Comercio es la Autoridad Nacional de Protección de la Competencia, y en tal virtud "[c]onocerá en forma privativa de las investigaciones administrativas, impondrá multas y adoptará las demás decisiones administrativas por infracción a las disposiciones sobre protección de la competencia, así como en relación con la vigilancia administrativa del cumplimiento de las disposiciones sobre competencia desleal".

Finalmente, conforme con lo establecido en el numeral 11 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 18 de la Ley 1340 de 2009, y en el numeral 7 del artículo 3 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 3 del Decreto 92 de 2022, esta Superintendencia se encuentra facultada para ordenar, como medida cautelar, la suspensión inmediata de aquellas conductas que puedan resultar contrarias a las disposiciones señaladas en las normas sobre protección de la competencia.

<sup>3</sup> Acta No. 92 del Consejo Asesor de Competencia del 25 de julio de 2022.



"Por la cual se decretan unas medidas cautelares"

## 5.2. Marco normativo

El artículo 1 de la Ley 155 de 1959 dispone lo siguiente:

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

(...)" (Subraya y negrilla fuera de texto).

De otra parte, el numeral 10 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992 establece que:

**"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, entre otros, 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."** (Subraya y negrilla fuera de texto)

Finalmente, en cuanto a la facultad que tiene esta Superintendencia de decretar, como medida cautelar, la suspensión de las conductas que puedan ser contrarias a las disposiciones de protección de la libre competencia, el artículo 18 de la Ley 1340 de 2009 (modificatorio del numeral 11 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992) y el numeral 7 del artículo 3 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 3 del Decreto 92 de 2022, disponen lo siguiente:

**"Artículo 18. medidas cautelares. Modifíquese el número 11 del artículo 4o del Decreto 2153 de 1992 que quedará del siguiente tenor:**

**La autoridad de competencia podrá ordenar, como medida cautelar, la suspensión inmediata de conductas que puedan resultar contrarias a las disposiciones señaladas en las normas sobre protección de la competencia, siempre que se considere que de no adoptarse tales medidas se pone en riesgo la efectividad de una eventual decisión sancionatoria."** (Subraya y negrilla fuera de texto).

**"Artículo 3. Funciones del Despacho del Superintendente de Industria y Comercio. (Artículo modificado por el artículo 3 del Decreto 92 de 2022). Son funciones del Despacho del Superintendente de Industria y Comercio:**

(...)

**7. Ordenar, como medida cautelar, la suspensión inmediata de las conductas que puedan resultar contrarias a las disposiciones sobre protección de la competencia y competencia desleal."** (Subraya fuera de texto).

## 5.3. Importancia de la libre competencia económica

La economía social de mercado es el concepto acuñado por la jurisprudencia constitucional para referirse al modelo económico adoptado por la Constitución Política, en el cual la libre competencia económica y, por ende, la libre concurrencia de los diferentes agentes económicos al mercado constituye su columna vertebral. En este sentido, el ordenamiento jurídico colombiano elevó a rango constitucional la protección de la libre competencia económica y le atribuyó la categoría de derecho colectivo y garantía orientadora del régimen económico vigente.

En efecto, los artículos 88 y 333 de la Constitución Política establecen:



"Por la cual se decretan unas medidas cautelares"

**"Artículo 88.** La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

(...)" (Subraya y negrilla fuera de texto).

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

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

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

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

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

Se desprende de las normas constitucionales citadas que la libre competencia económica es un derecho colectivo, cuyo cumplimiento redundará en beneficio de todos, esto es, tanto de los consumidores en general como de los distintos jugadores del mercado, sean estos competidores, o productores en los distintos mercados que componen la economía nacional. En consecuencia, cuando un determinado agente del mercado infringe la libre competencia **viola un derecho de todos**, lo que incluye tanto a los ciudadanos como a las empresas que concurren o llegaren a concurrir a ese mercado, en cualquier eslabón de la cadena. Al respecto, la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que la libre competencia económica, además de ser un derecho subjetivo individual, constituye además un principio rector de la economía que involucra reglas de comportamiento para los agentes económicos.

Al respecto indicó la Corte lo siguiente:

*"La libre competencia, desde el punto de vista subjetivo, se consagra como derecho individual que entraña tanto facultades como obligaciones. En una perspectiva objetiva, la libre competencia adquiere el carácter de pauta o regla de juego superior con arreglo a la cual deben actuar los sujetos económicos y que, en todo momento, ha de ser celosamente preservada por los poderes públicos, cuya primera misión institucional es la de mantener y propiciar la existencia de mercados libres. La Constitución asume que la libre competencia económica promueve de la mejor manera los intereses de los consumidores y el funcionamiento eficiente de los diferentes mercados.*

*La conservación de un sano clima agonal entre las fuerzas económicas que participan en el mercado, redundará en enormes beneficios para el consumidor que podrá escoger entre diversas cantidades y calidades de productos, y gozar de mejores precios y de las últimas innovaciones. Por su parte, los empresarios, si los mercados son abiertos y transparentes, se ponen a cubierto de conductas abusivas y encontrarán siempre un incentivo permanente para aumentar su eficiencia. La competencia, como estado perpetuo de rivalidad entre quienes pretenden ganar el favor de los compradores en términos de precios y calidad, al mediatizarse a través de las instituciones del mercado, ofrece a la Constitución económica la oportunidad de apoyarse en ellas con miras a propugnar la eficiencia de la economía y el bienestar de los consumidores"<sup>4</sup> (Subraya y negrilla fuera de texto).*

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-535 de 1997.



“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”

Es así como, protegiendo la competencia y la rivalidad entre las empresas en los mercados, se garantizan unas condiciones de mayor equidad para todos los ciudadanos y empresarios. En las economías de mercado como la nuestra, la competencia es un factor dinamizador del desarrollo económico, al paso que la evidencia empírica ha demostrado que las economías con mercados domésticos con importantes niveles de competencia tienen niveles y tasas más altas de crecimiento en su ingreso *per cápita* respecto de aquellas en que no se hace una eficaz y eficiente protección de la competencia<sup>5</sup>.

En efecto, la libre competencia económica es uno de los pilares del sistema de economía social de mercado reconocido en la Constitución Política de 1991 y constituye la herramienta más efectiva que tiene el Estado para que sus ciudadanos y empresarios reciban precios más bajos y bienes de mayor calidad, que sus industrias sean competitivas nacional e internacionalmente, que la competitividad de sus empresas no esté ligada a la protección del Estado sino a la eficiencia de cada agente dentro del mercado. La sana rivalidad o la sana y leal competencia entre empresas, deriva en beneficios para los consumidores, en el buen funcionamiento de los mercados y en la eficiencia económica.

En contraste, las conductas anticompetitivas deterioran el crecimiento productivo, al eliminar o disminuir la rivalidad o competencia empresarial. **También afecta el poder adquisitivo de los consumidores finales, quienes deben pagar precios más altos por los productos y servicios que adquieren**, bienes con menor calidad, con menor innovación, con menor funcionalidad, con menor servicio al cliente, entre otros aspectos. Estudios sobre el impacto de las prácticas restrictivas de la competencia afirman que, en promedio, los productos sometidos a estas conductas sufren aumentos del 20% de su valor real, por lo que se hace necesario aumentar la capacidad investigativa de las autoridades de competencia, así como el monto de las sanciones a imponer en orden a prevenir que se sigan cometiendo estas prácticas ilegales<sup>6</sup>. Otros documentos académicos hablan de incrementos de hasta el 60%<sup>7</sup> en los precios de los productos o servicios afectados por los carteles o conductas anticompetitivas, e igualmente muestran cómo los Estados deben contar con normas y capacidad sancionatoria suficientes que les permitan reprimir las prácticas anticompetitivas, de tal forma que los agentes del mercado no tengan incentivos para incurrir en ellas.

Así, los beneficios de la libre competencia se ven a menudo amenazados por lo que las legislaciones del mundo denominan prácticas restrictivas de la competencia, esto es, ciertas prácticas empresariales que pretenden dejar de lado las bondades de la libre competencia, para apropiarse indebidamente de los beneficios de una economía social de mercado, convirtiéndola al servicio, no de todos sino de unos pocos. Estas prácticas se refieren fundamentalmente a los carteles empresariales y a los actos de abuso de posición dominante en el mercado. Según la **OCDE**, los carteles constituyen la más escandalosa violación a las normas de competencia debido a que perjudican a los consumidores a través del incremento en los precios y la restricción de la oferta, haciendo los bienes y servicios completamente inaccesibles para algunos compradores (por lo general los más pobres) e innecesariamente costosos para otros<sup>8</sup>.

De allí que la efectiva protección de la libre competencia económica y la aplicación eficiente de sus normas y sanciones sean necesarias para el adecuado funcionamiento de los mercados, la eficiencia económica y, sobre todo, el bienestar general de los consumidores, entre los que se encuentran tanto consumidores finales como compradores intermedios, quienes tienen derecho a

<sup>5</sup> Consejo Privado de Competitividad: “Informe Nacional de Competitividad 2011-2012. Capítulo de Promoción y Protección de la Competencia”. Citando a Centre For Competition, Investment, and Economic Regulation, “Competition Policy and Economic Growth: Is There a Causal Factor? No. 4, 2008.

<sup>6</sup> Connor, J.M. y Lande, R.H. “Cartels as Rational Business Strategy: Crime Pays”. Cardozo Law Review 427. 2012.

<sup>7</sup> Levenstein, M., y Suslow, V. “Contemporary International Cartels and Developing Countries: Economic Effects and Implications for Competition Policy”. Antitrust Law Journal 71 (3). 2004. p. 801 - 852.

<sup>8</sup> Tomado de OCDE, 1998. Council Recommendation Concerning Effective Action against Hard Core Cartels. Disponible en: <http://www.oecd.org/daf/competition/2350130.pdf>.



"Por la cual se decretan unas medidas cautelares"

que sus proveedores de materias primas, insumos o servicios se ajusten a las normas de protección de la libre competencia económica para poder ellos acceder a más y mejores bienes y servicios.

Como puede verse de todo lo anterior, la libre competencia es un derecho colectivo de naturaleza económica y de rango constitucional. Por un lado, este derecho constitucional es desarrollado, entre otras disposiciones, por la Ley 1340 de 2009, que en su artículo 3 establece los propósitos de las actuaciones administrativas que adelanta la Superintendencia de Industria y Comercio por la posible violación de las normas de protección de la libre competencia económica y que tienen como eje central el buen funcionamiento de los mercados. En efecto, los propósitos de las actuaciones de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de libre competencia económica son: (i) la libre participación de las empresas en el mercado; (ii) el bienestar general de los consumidores; y (iii) la eficiencia económica.

En línea con cada uno de los propósitos contenidos en la Ley 1340 de 2009, es preciso resaltar que la libre competencia económica beneficia el adecuado funcionamiento de los mercados y sectores de la economía y, por esta vía, se protege a los empresarios generándoles ambientes competitivos.

Por otro lado, la libre competencia económica genera eficiencia económica, lo cual parte de la base de que los recursos que la sociedad tiene para adquirir bienes y servicios serán siempre recursos limitados. Así, la eficiencia económica consiste en poder adquirir cada vez más y mejores bienes y servicios con esos siempre escasos recursos. Cuando hay sectores con problemas de competencia, coludidos o cartelizados, se extraen ilegítimamente rentas de la economía que terminan acaparadas por unos pocos. Por el contrario, si hay mercados competitivos, los ciudadanos podrían destinar sus recursos limitados a adquirir más o diferentes bienes y servicios y, por otra parte, los empresarios podrían contar con más consumidores dispuestos a adquirir los bienes y servicios que producen.

En relación con la última finalidad de la Ley 1340 de 2009, **la libre competencia económica garantiza los derechos de los consumidores a recibir más y mejores bienes y servicios, a mejores precios, con más tecnología e innovación y con un mejor servicio al cliente.** Sobre el particular, es preciso resaltar, por ejemplo, que esta Superintendencia ha indicado que el concepto de consumidor para efectos de las normas sobre protección de la libre competencia, abarca tanto a consumidores intermedios como finales. Ha dicho la Superintendencia de Industria y Comercio al respecto:

*"El objeto del régimen de protección de la competencia es la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores, y la eficiencia económica, **bajo el precepto de que el libre juego de la oferta y la demanda y el no falseamiento de los instrumentos que el mercado mismo provee derivarán en que los consumidores reciban mejores precios y mayor calidad.** De esta forma, la aplicación del régimen en ningún momento se supedita a que el directamente afectado sea un consumidor final, ya que la aplicación del régimen no está cimentada sobre la inferioridad del consumidor o la asimetría de información que este pueda tener.*

(...)

**La razón por la que cualquier comprador en la cadena se entiende como consumidor para el derecho de la competencia, parte de la base de que cualquier distorsión generada por conductas ilegales en un eslabón aguas arriba afecta toda la cadena y, por consiguiente, a aquellos que intervengan en la misma, aguas abajo.** Tan es cierto esto que, como bien lo señalan los investigados, los economistas han diseñado herramientas cuantitativas para estimar el pass through y determinar los daños sufridos por compradores indirectos –ubicados en otros eslabones–, derivados de conductas anticompetitivas ocurridas aguas arriba, sin que esto implique que los compradores directos también hayan sufrido daños que no hayan llegado al consumidor final.

*En conclusión, el término consumidor en el análisis de prácticas restrictivas de la competencia no es equivalente al establecido en el Estatuto del Consumidor, e incluye*



“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”

*compradores que no adquieren para uso personal o privado sino para incorporar el producto o servicio en su cadena de producción”<sup>9</sup> (Subraya y negrilla fuera de texto).*

En consonancia con lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que dentro de las bondades de la libre competencia se encuentra no solo que el empresario alcance su lucro individual, sino que además se generan beneficios para el consumidor con bienes y servicios de mejor calidad y a un precio real y justo:

*“La libre competencia económica es una garantía constitucional de naturaleza relacional. Quiere esto decir que la satisfacción de la misma depende del ejercicio de funciones de inspección, vigilancia y control de las actuaciones de los agentes que concurren al mercado, con el objeto de evitar que incurran en comportamientos abusivos que afecten la competencia o, una vez acaecidos estos comportamientos, imponer las sanciones que prevea la ley. Sobre el particular, la Corte ha insistido en que “se concibe a la libre competencia económica, como un derecho individual y a la vez colectivo (artículo 88 de la Constitución), **cuya finalidad es alcanzar un estado de competencia real, libre y no falseada, que permita la obtención del lucro individual para el empresario, a la vez que genera beneficios para el consumidor con bienes y servicios de mejor calidad, con mayores garantías y a un precio real y justo.** (...)”<sup>10</sup> (Subraya y negrilla fuera de texto).*

De tal manera, los fines y propósitos perseguidos en este tipo de actuaciones conforme con la Constitución y la ley, no son otros que la protección del derecho colectivo de la libre competencia económica y, con ello, la columna vertebral de la economía social de mercado y el bienestar general de los consumidores, entendidos por tales todos los agentes económicos que adquieren un determinado bien o servicio. Vale la pena destacar que recientemente la Corte Constitucional ha reiterado que, si bien por mandato constitucional la actividad económica y la iniciativa privada son libres, esta libertad encuentra su límite en el bien común. Concretamente ha sostenido que:

*“Bajo esa perspectiva, **la razón de ser de la empresa trasciende la maximización de los beneficios privados de quienes la integran y se extiende al compromiso social de generar riqueza y bienestar general,** con lo cual se garantizan la dignidad humana, el empleo, el mejoramiento de la calidad de vida, la igualdad, la **redistribución equitativa,** la solidaridad, la sostenibilidad ambiental y la democracia”<sup>11</sup> (Subraya y negrilla fuera de texto).*

En idéntico sentido, la jurisprudencia constitucional es enfática en señalar que la intervención del Estado en la economía apunta precisamente a la corrección de desigualdades, **inequidades** y demás comportamientos lesivos en términos de satisfacción de garantías constitucionales, como la libre competencia en los mercados.

*“En primer término, la necesidad de hacer compatible la iniciativa privada con los intereses de la sociedad implica que los agentes de mercado autorrestringan sus actividades en el mercado, con el fin de evitar que un uso abusivo de las libertades constitucionales impidan el goce efectivo de los derechos vinculados con dichos bienes valores. De otro lado, los límites a la libertad económica justifican la intervención estatal en el mercado, de modo que el Estado esté habilitado para ejercer “labores de regulación, vigilancia y control, a través de una serie de instrumentos de intervención con los cuales se controlan y limitan los abusos y deficiencias del mercado. (...)”*

**Nótese que la intervención del Estado en la economía apunta a la corrección de desigualdades, inequidades y demás comportamientos lesivos en términos de satisfacción de garantías constitucionales.** Por ende, dicha actividad estatal se enmarca no solo en la corrección de conductas, **sino también en la participación pública en el**

<sup>9</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución No. 76724 de 2014.

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-228 de 2010.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-265 de 2019.



"Por la cual se decretan unas medidas cautelares"

**mercado, destinada a la satisfacción de los derechos constitucionales de sus participantes, en especial de los consumidores**<sup>12</sup> (Subraya y negrilla fuera de texto).

#### **5.4. Sobre la prohibición general contenida en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959**

Esta Entidad<sup>13</sup>, así como la Corte Constitucional –en Sentencia C-032 de 2017 en la que declaró la exequibilidad del artículo 1 de la Ley 155 de 1959–, han identificado tres conductas o prohibiciones independientes que se encuentran descritas en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959: (i) la prohibición de celebrar acuerdos o convenios que, directa o indirectamente, tengan por objeto limitar la producción, abastecimiento, distribución o consumo de materias primas, productos, mercancías o servicios, ya sean nacionales o extranjeros, (ii) la prohibición de toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia, y (iii) la prohibición de toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a mantener o determinar precios inequitativos.

Es relevante anotar que, tal y como lo indicó la Corte Constitucional en la Sentencia C-032 de 2017, dicha prohibición debe "*ser leída, interpretada y aplicada, en relación con el subsistema normativo al que pertenece*" constituido por el régimen general de la competencia y también, por las reglas que rigen la competencia en cada mercado específico.

En tal medida, el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 ha sido interpretado por la Superintendencia de Industria y Comercio como una prohibición general en materia de prácticas restrictivas de la competencia, en el sentido que prohíbe cualquier práctica que conlleve a restringir o limitar la libre competencia en un mercado<sup>14</sup>. De esta manera, la referida prohibición no tiene un carácter residual, ni excluye las conductas del Decreto 2153 de 1992, sino por el contrario, las incorpora.

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

#### **5.5. Sobre los acuerdos prohibidos por el numeral 10 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992**

El numeral 10 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992 el dispone:

***"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, entre otros, 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***".<sup>15</sup>

Sobre el particular, la Superintendencia de Industria y Comercio ha señalado que los acuerdos tipificados en el artículo 47 del Decreto 2153 de 1992 contemplan dos supuestos fácticos distintos e independientes en relación con los acuerdos que tengan por objeto impedir a terceros el acceso a los mercados o a los canales de comercialización, y aquellos que tengan como efecto impedir a terceros el acceso a los mercados o a los canales de comercialización. Los anteriores acuerdos

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-228 de 2010.

<sup>13</sup> Entre muchas otras: Resolución No. 83037 del 29 de diciembre de 2014. "*Por la cual se impone unas sanciones y se adoptan otras decisiones*".

<sup>14</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Resoluciones No. 6839 de 2010 y 65477 de 2010.

<sup>15</sup> Numeral adicionado por el artículo 16 de la Ley 590 de 2000.



“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”

comportan un carácter restrictivo de la competencia de tal suerte que ambos resultan reprochables sin que sea necesario que se acrediten en forma conjunta o concomitante, bastando simplemente que cualquiera de ellos dos tenga lugar para que la conducta entrañe una ilegalidad.

En el caso ACEMI<sup>16</sup> esta Superintendencia sostuvo que, tratándose de conductas anticompetitivas por objeto, no se requiere de la demostración de sus efectos ni tampoco de su potencialidad para generar una afectación. Por tal razón, es suficiente contar con evidencia que permita mostrar la realización de la conducta anticompetitiva y que el **objeto** de la misma sea restringir la competencia o determinar de manera ficticia las condiciones del mercado para considerarla como reprochable.

Del mismo modo, en el caso IDIPROM<sup>17</sup> se indicó que el derecho a la libre competencia ampara al proceso competitivo en sí mismo y no a los competidores<sup>18</sup>. Es así como, se dijo en dicho acto administrativo que la sanción no se fundamentaba en la efectiva lesión del mercado, sino del hecho de haberse privado a un agente competir libremente. En este sentido, la conducta investigada tuvo como fundamento el acuerdo de dos agentes en el mercado para excluir a un tercero incumbente. Así, los acuerdos previstos en el artículo 47 del Decreto 2153 de 1992 no se refieren a un efectivo daño económico a terceros (tanto competidores como el mercado en general), y menos aún como condición necesaria para probar la ilegalidad del acuerdo.

Así bien, los acuerdos anticompetitivos por **objeto** no requieren que se demuestre la efectiva lesión del orden económico, toda vez que basta con el solo convenio para lograr su represión<sup>19</sup>.

#### **5.6. Medidas cautelares en materia de prácticas restrictivas de la competencia**

El artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 18 de la Ley 1340 de 2009, permite establecer que, para decretar una medida cautelar por la presunta comisión de prácticas restrictivas de la competencia.

En principio, cualquier conducta restrictiva de la libre competencia económica que se encuentre en investigación por parte de la Superintendencia es susceptible de ofrecimiento de garantías. El estudio de un ofrecimiento para la aceptación de garantías se realiza analizando y verificando (i) la probable ocurrencia, existencia o configuración de una conducta restrictiva de la competencia; (ii) el riesgo de la efectividad de una eventual decisión sancionatoria en el evento de no decretarse la medida cautelar; y, (iii) la proporcionalidad de la medida cautelar. Teniendo en cuenta estos elementos se procederá a desarrollar cada uno de ellos.

#### **(i) La probabilidad de ocurrencia de la conducta con apariencia de ilicitud (*fumus commissi delicti*)**

Este primer elemento nace de la esencia misma de la orden cautelar que puede adoptar la Superintendencia de Industria y Comercio, pues como se desprende del numeral 11 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 18 de la Ley 1340 de 2009, la Superintendencia de Industria y Comercio puede ordenar “la suspensión inmediata de conductas que puedan resultar contrarias a las disposiciones señaladas en las normas sobre protección de la competencia”. (Subrayado fuera del texto original). Por ende, es necesario que exista cierto grado de certeza acerca de la probable ejecución de una conducta restrictiva de la competencia que deba ser cesada.

La facultad cautelar de la Superintendencia de Industria y Comercio consiste en una intervención *a priori* de la Autoridad en el mercado orientada a evitar que se profieran decisiones inocuas. Dicha intervención, no constituye prejuzgamiento alguno sobre las indagaciones que simultáneamente

<sup>16</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución No. 46111 de 2011.

<sup>17</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución No. 53914 de 2013.

<sup>18</sup> Vid. Eleanor Fox: “*We protect competition, you protect competitors*” en: World Competition 26(2), 149-165, 2003.

<sup>19</sup> Una distinción en cuanto a los comportamientos anticompetitivos por objeto o efecto puede verse en Korah, Valentine. *Cases and material son EC competition law*, Oxford, Hart, 2006, pág. 47.



“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”

pueda estar adelantando la Delegatura para la Protección de la Competencia (en adelante la Delegatura) respecto de las conductas bajo examen.

Ahora bien, el estándar probatorio para la adopción de una medida cautelar debe ser mayor al de una apertura de investigación, pues la exigencia demostrativa es directamente proporcional al grado de intervención que se genera en los mercados con el actuar de la administración. Al respecto, sostuvo en otra oportunidad esta Entidad:

*“[E]l grado de exigencia para decidir la apertura de investigación, no es el mismo que para decretar una medida cautelar. En efecto, la necesidad de abrir una investigación puede estar soportada, incluso en un simple indicio, si de él logra inferirse razonablemente, la posible realización de una conducta anticompetitiva; al paso que la medida cautelar requiere no solo una prueba más sólida, en torno a la realización de la conducta investigada, sino frente a la producción de un daño irreversible de no adoptarse la medida a tiempo.*

*Lo anterior se encuentra del todo lógico, si se atiende a que el único efecto que se desprende del acto de apertura, es la vinculación formal a una investigación, mientras que la imposición de una medida cautelar ya supone una mutación del mundo exterior, y más concretamente, de la esfera de quien está siendo investigado, anticipando los efectos de una decisión”.*<sup>20</sup>

En últimas, este elemento se relaciona con el concepto de la *fumus bonis iuris* o apariencia del buen derecho, que para el caso del derecho sancionador se denomina *fumus commissi delicti*, consistente en que se está ante la posibilidad real de que se materialice una conducta violatoria del régimen de competencia económica (*fumus commissi delicti*).

#### **(ii) El riesgo de la eficacia de las sanciones a imponer (*periculum in mora* o peligro por la mora procesal)**

En conjunto con el elemento descrito en el numeral anterior, para que se adopte una medida cautelar en desarrollo de un trámite administrativo por prácticas restrictivas de la competencia, es necesario que exista un riesgo de ineffectividad de una eventual decisión de fondo que declare que existió una conducta anticompetitiva. En otras palabras, lo que se busca con la adopción de una medida cautelar es evitar que la decisión final sobre la materia sea ilusoria. Esto se ha denominado *periculum in mora* –peligro en la demora– concepto que es entendido como el riesgo de que el derecho o interés protegido por la ley pueda verse afectado por el transcurso del tiempo<sup>21</sup>.

En términos de la Corte Constitucional, el análisis del peligro en la mora como presupuesto para la adopción de una medida cautelar *“tiene que ver con el riesgo de que al no adoptarse la medida cautelar sobrevenga un perjuicio o daño mayor del que se expone en la demanda, que de no precaverse, transforme en tardío el fallo definitivo. Tiene que ver igualmente con un temor fundado de que el derecho se frustre o sufra menoscabo durante la sustanciación del proceso”*.<sup>22</sup>

Por lo anterior, se busca que a través de la medida cautelar la decisión que pueda adoptar la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección de la competencia no sea inoperante, sino que realmente protejan al mercado del riesgo que la conducta anticompetitiva representa.

#### **(iii) Proporcionalidad**

Adicional a los dos elementos descritos anteriormente, debe tenerse en cuenta, a la hora de imponer una medida cautelar, un componente relativo a la ponderación de los intereses en conflicto. Esto

<sup>20</sup> Superintendencia de Industria y Comercio, Resoluciones No. 9842 de 2005 y 778 del 18 de enero de 2012.

<sup>21</sup> Referencia extraída de la sentencia SU-913 de 2009 de la Corte Constitucional (11 de diciembre). MP: Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>22</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-913 de 2009 (11 de diciembre). MP: Juan Carlos Henao Pérez.



"Por la cual se decretan unas medidas cautelares"

es, debe tenerse en cuenta el grado de sacrificio que se impone al sujeto pasivo de la cautela, frente al nivel de beneficio que recibe la protección del interés general en términos de competencia.

En este sentido, la administración, al definir la medida cautelar que procede, está limitada por el criterio de proporcionalidad. Esto es, el ejercicio del poder estatal debe guardar correspondencia con la gravedad de la afectación del bien jurídico tutelado. Debe sopesarse entonces, la posible afectación del interés particular como consecuencia de su imposición, con el interés del mercado y las finalidades constitucionales y legales del régimen de libre competencia económica<sup>23</sup>, bien sea a nivel de participación de agentes en el mercado, la eficiencia económica o, el bienestar de los consumidores que interactúan en él<sup>24</sup>.

Cabe reiterar que este tipo de intervención no constituye de ninguna manera un prejuzgamiento por parte de esta Superintendencia respecto de las indagaciones que eventualmente puedan adelantarse en la Delegatura, ni con las decisiones que pueda proferir el Superintendente de Industria y Comercio en relación con las conductas aquí examinadas.

Ahora bien, previo al análisis de las medidas cautelares en el caso concreto, este Despacho presentará a continuación una breve caracterización de los métodos de pago utilizados por los colombianos, así como algunas consideraciones sobre el modelo LCA.

#### **5.6.1. Caracterización de los métodos de pago utilizados en Colombia y consideraciones sobre el modelo LCA**

Según la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico (CCCE, 2022)<sup>25</sup>, las ventas en línea en el primer trimestre de 2022 registraron un crecimiento cercano al 48% respecto al mismo periodo de 2021, siendo las categorías 'Otras de Servicios', 'Servicios Financieros' y 'Tecnología' aquellas que concentraron la mayor participación en el total de las ventas en línea (48,6%). Asimismo, el informe presentado por la CCCE destaca que el número de transacciones durante el periodo objeto de análisis presentó un incremento del 44% respecto al primer trimestre de 2021.

Si bien es cierto que en Colombia el medio de pago tradicionalmente utilizado ha sido el efectivo (punto de recaudo o pago contraentrega), dadas las dinámicas propias del comercio en línea profundizadas por los periodos de confinamiento en el marco de la pandemia por COVID-19, las tarjetas de crédito se consolidaron como el medio más utilizado para los efectos. Basta señalar que, mientras en el primer trimestre del 2021, el 36,3% de las transacciones en línea se efectuaban mediante tarjetas de crédito/débito, en el primer trimestre de 2022, éstas concentraron el 54,8%, esto es, un crecimiento de 18,5 puntos porcentuales (pps).

En contraposición, el débito a cuenta bancaria pasó de 58,3% en el primer trimestre de 2021 a 39,6% en el primer trimestre de 2022 (-18,7 pps), mientras que el pago en efectivo no registró relativamente mayores variaciones, toda vez que en el primer trimestre de 2021 este medio de pago concentró el 5,3% y en el primer trimestre de 2022, el 5,5% (+0,2 pps) (ver Gráfico No. 1).

# ESPACIO EN BLANCO

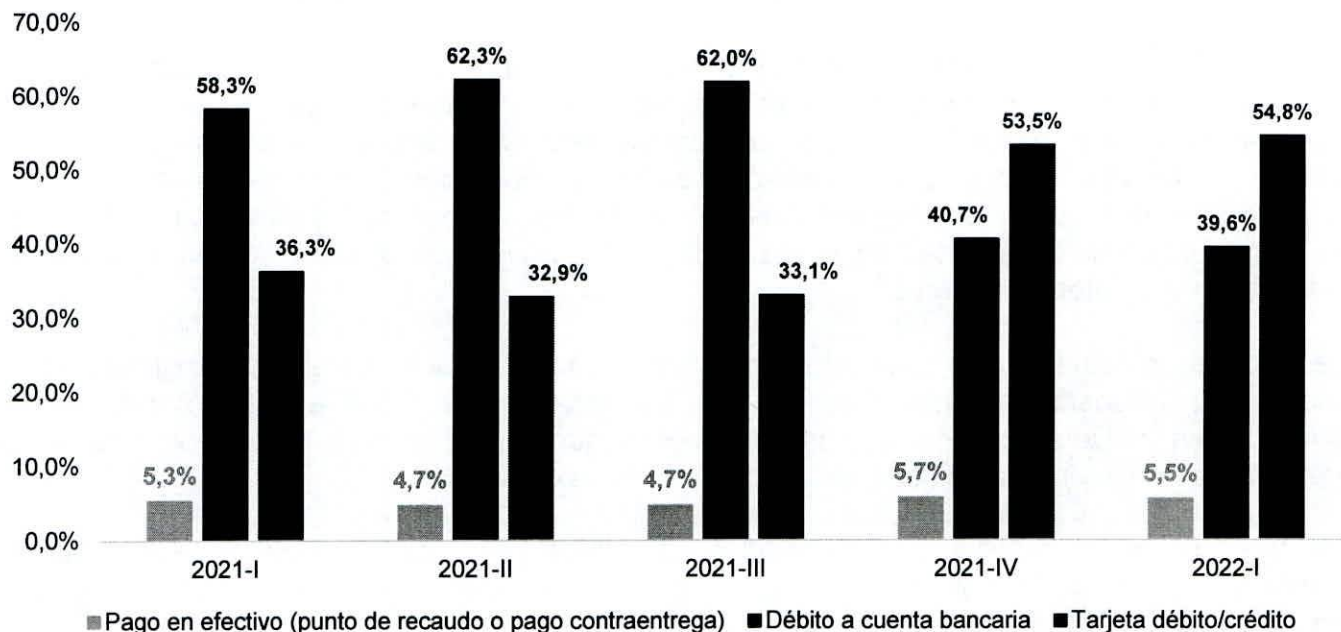
<sup>23</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-913 de 2009 (11 de diciembre). MP: Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>24</sup> Cfr. Artículo 3 Ley 1340 de 2009.

<sup>25</sup> CCCE (2022). *Informe trimestral del comportamiento del comercio electrónico en Colombia primer trimestre 2022*. Disponible en: <https://bit.ly/3cJsGfU>



"Por la cual se decretan unas medidas cautelares"

**Gráfico No. 1. Participación de medios de pago en ventas en línea en Colombia (2021-2022)**

**Fuente:** Elaboración Superintendencia de Industria y Comercio a partir de CCCE (2022).

Por su parte, de acuerdo con Americas Market Intelligence, en 2020, las ventas totales en comercio electrónico sumaron cerca de USD 15,9 billones de los cuales USD 6,4 billones correspondieron a compras realizadas mediante tarjetas de crédito aceptadas internacionalmente (41%), USD 4,1 billones por Pagos Seguros Online (PSE) (26%), USD 2,7 billones a través de tarjetas débito (17%), USD 1,7 billones con sistema *wallet*, tarjetas de crédito de uso doméstico exclusivamente y otros (11%) y USD 1 billón bajo plataformas de pago sin uso de tarjeta (6%). Al respecto, en el caso específico de las tarjetas de crédito (aceptadas internacionalmente y de uso doméstico), las compras fueron mayoritariamente diferidas a 9, 12 y 24 cuotas mensuales (AMI, 2021)<sup>26</sup>.

Ahora bien, tal y como se precisó en líneas anteriores, a propósito de los hechos en los que se basa la denuncia y la solicitud de decreto de medidas cautelares objeto de la presente actuación administrativa, históricamente, las transacciones realizadas mediante tarjetas débito o crédito en el comercio extranjero utilizan el modelo CB para hacer efectivo el pago por el bien o servicio ofrecido. En esencia, el mencionado modelo utiliza las redes de pago internacionales de las franquicias existentes (Visa y MasterCard, por ejemplo) y requiere que la tarjeta utilizada esté habilitada para compras en el exterior.

El Diagrama No. 1 presenta el ciclo de pago internacional bajo el modelo CB. En este caso, el consumidor del bien y/o servicio ofrecido por el comerciante extranjero cuenta con una tarjeta emitida por un banco nacional y por ende requiere que sea habilitada para la compra internacional. Los administradores y procesadores son los encargados de recaudar el dinero en la cuenta del banco emisor y trasladarla hacia la cuenta del comerciante extranjero en un banco adquirente extranjero. Este modelo supone entonces un pago en moneda extranjera (USD) cuya conversión está sujeta a la Tasa Representativa del Mercado (TRM) definida por cada banco, la aplicación de una tarifa de intercambio internacional, así como una comisión de adquirencia y tarifas de franquicias por el uso de la red. En el caso específico que la compra haya sido efectuada con tarjeta de crédito, la compra es diferida automáticamente a 24 o 36 cuotas.

**"ESPACIO EN BLANCO"**

<sup>26</sup> Americas Market Intelligence (2021). *The ultimate guide to unlocking eCommerce growth in Colombia*. Disponible en: <https://bit.ly/3PEZULN>



"Por la cual se decretan unas medidas cautelares"

**Diagrama No. 1. Ciclo de pago internacional con tarjeta débito/crédito bajo el modelo CB**

**Fuente:** Elaboración Superintendencia de Industria y Comercio.

Sin perjuicio de lo anterior, desde hace cerca de 5 años, en América Latina se ha consolidado una alternativa al modelo CB denominada LCA en el cual entidades locales actúan como intermediarios entre los comercios internacionales y los consumidores mediante sistemas de pago locales. Lo anterior permite que: **(i)** las operaciones financieras no dependan de la fluctuación de la TRM; **(ii)** el consumidor pueda elegir libremente el número de cuotas a diferir la compra, tal y como se realiza en una compra local; **(iii)** no se requiera la habilitación previa para la adquisición de bienes y servicios ofrecidos por comerciantes extranjeros; y, **(iv)** no se generen tarifas de intercambio internacional.

En esencia, mediante el modelo LCA, la pasarela de pagos agregadora actúa como un agente intermediario de recolección local en el comercio extranjero en contraprestación de un porcentaje de la venta por cada transacción. En otras palabras, la mencionada pasarela de pagos recauda el dinero en nombre del comercio internacional y luego lo transfiere mediante una operación de comercio exterior al vendedor.

A efectos de ilustrar lo aquí señalado, supóngase que un consumidor desea adquirir un bien y/o servicio ofrecido por un comerciante extranjero. El pago por este producto y cuyo valor está expresado en moneda extranjera se realiza mediante tarjeta de crédito/débito cuyo banco emisor es un banco nacional. Para procesar el pago, los administradores, franquicia y procesadores ejercen su correspondiente rol en el marco del ciclo de pago. Sin embargo y a diferencia del modelo CB, el dinero es recaudado por la pasarela agregadora en nombre del comercio extranjero, pero bajo una operación de recolección local. Posteriormente, los agentes locales de recolección (pasarela agregadora) transfieren los recursos recibidos a los comercios extranjeros según las condiciones definidas entre estas dos partes. Lo anterior, se ilustra en el Diagrama No. 2.

# ESPACIO EN BLANCO



"Por la cual se decretan unas medidas cautelares"

**Diagrama No. 2. Ciclo de pago internacional con tarjeta débito/crédito bajo el modelo LCA**

Fuente: Elaboración Superintendencia de Industria y Comercio.

Entendiendo la importancia de las transacciones en línea en Colombia ante las dinámicas impuestas por el comercio electrónico, a continuación, este Despacho procederá al análisis de las medidas cautelares en el caso concreto a luz de lo hasta aquí descrito.

**5.6.2. Análisis de las medidas cautelares en el caso concreto**

El Despacho encontró que en el presente caso el material probatorio aportado por el denunciante lleva a un grado de certeza suficiente sobre la probable ejecución por parte de **VISA** y **MASTERCARD** la probable ejecución de una conducta restrictiva de la competencia que deba ser cesada, cumpliendo con ello el primer elemento relacionado con la probabilidad de ocurrencia de la conducta con apariencia de ilicitud (*fumus commissi delicti - fumus bonis iuris*).

En efecto, junto con la denuncia presentada por **DLOCAL**<sup>27</sup>, fueron aportados elementos probatorios tales como cartas, correos electrónicos y otras comunicaciones de **VISA** y **MASTERCARD** a los bancos en Colombia, señalando un posible incumplimiento de sus condiciones de uso al permitir el modelo *LCA* y advirtiendo sobre la imposición de multas periódicas y sucesivas, así como la revocación de las licencias de las tarjetas (pérdida de la franquicia). Además, en estas comunicaciones, **VISA** y **MASTERCARD** requieren a los bancos para que informen sobre los Agentes de Recolección Local que tienen vinculados, así como los comercios extranjeros afiliados a ellos, con la solicitud de dejar de afiliar a más de estos comercios extranjeros para el funcionamiento del modelo *LCA*.

Se encuentra, por ejemplo, una comunicación de **VISA** en la que puede observarse que esta franquicia, entre otros aspectos: **(i)** advierte sobre un posible incumplimiento de sus condiciones de uso; **(ii)** solicita un reporte con información detallada sobre todos los comercios agentes locales y comercios extranjeros afiliados para transacciones de pagos internacionales; **(iii)** solicita cesar la vinculación de más comercios extranjeros; **(iv)** requiere al banco y a los agentes locales para que se abstengan de realizar cualquier operación o acuerdo que incremente el volumen de pagos a comercios extranjeros; y **(v)** advierte sobre la imposición de cuantiosas y sucesivas multas en caso de no cumplir con estos requerimientos.

<sup>27</sup> Consecutivo No. 22-266216 del 8 de julio de 2022. Denuncia presentada por **DLOCAL**.



“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”

### **Imagen No. 1. Comunicación de VISA anunciando incumplimientos a sus condiciones de uso**

Versión no confidencial aportada por DLOCAL mediante escrito radicado el 26 de julio de 2022:

*Visa advierte que ha identificado que un banco adquirente y sus facilitadores de pago estarían incumplimiento las reglas de uso de Visa relativas a las restricciones territoriales de los adquirentes, lo que podría afectar la integridad de la red de pagos. Visa advierte que puede extender hasta el 10 de junio de 2022 el plazo para el cumplimiento siempre que se cumplan algunas condiciones como el suministro de información relativa a los comercios, dejar de afiliar comercios adicionales y evitar acciones que puedan derivar en un aumento en el volumen de ventas. De no hacerlo, se advierte que se impondrán multas.*

**Fuente:** Información obrante en el Expediente<sup>28</sup>. (Destacado del Despacho)

También se encuentra un comunicado enviado por **MASTERCARD** en similar sentido al anterior, en el que esta franquicia manifiesta a un banco en Colombia la necesidad de implementar su programa *Payment Intermediary Foreign Exchange Operators* (PIFO) y anuncia la posible imposición de multas y pérdida de franquicia:

### **Imagen No. 2. Comunicación de MASTERCARD sobre la necesidad del PIFO y anunciando posibles incumplimientos a sus condiciones de uso**

Versión no confidencial aportada por DLOCAL mediante escrito radicado el 26 de julio de 2022:

*“MasterCard advierte que es consciente de la existencia de las transacciones habilitadas por los Payment Intermediary Foreign Exchange Operators (“PIFOs”), que trabajan con los adquirentes para conectar a tarjetahabientes domésticos con comercios ubicados afuera de la jurisdicción del adquirente, lo que violaría las reglas de uso de MasterCard y podría generar riesgos en la red de MasterCard al ocultar la identidad de los comercios. MasterCard señala que los PIFO generar un beneficio para los consumidores de Latinoamérica por lo que diseñó el modelo LAC PIFO que permitiría mantener la operación sujeta las condiciones definidas por la franquicia, incluyendo la aplicación de los costos y lógicas que aplican en la modalidad trasfronteriza. En esta comunicación MasterCard asegura que el programa tendrá inicio en Julio de 2022”.*

**Fuente:** Información obrante en el Expediente<sup>29</sup>. (Destacado del Despacho).

De otra parte, se encuentran los siguientes correos electrónicos y comunicaciones cruzadas entre un banco en Colombia y el denunciante **DLOCAL**, en las que se solicita la información exigida por **VISA** y **MASTERCARD**, además de indicar la posibilidad de imposición de multas al banco y pérdida de las franquicias si no envían dicha información:

### **Imagen No. 3. Correo del 4 de abril de 2022**

Versión no confidencial aportada por DLOCAL mediante escrito radicado el 26 de julio de 2022:

*“un banco solicita información a DLOCAL sobre la ubicación de los comercios para el reporte a Visa”.*

**Fuente:** Información obrante en el Expediente<sup>30</sup>. (Destacado del Despacho)

<sup>28</sup> Consecutivo No. 22-266216 del 8 de julio de 2022. Denuncia presentada por **DLOCAL**. Anexo 8. Págs. 243-244.

<sup>29</sup> Consecutivo No. 22-266216 del 8 de julio de 2022. Denuncia presentada por **DLOCAL**. Anexo 7. Págs. 237-238.

<sup>30</sup> Consecutivo No. 22-266216 del 8 de julio de 2022. Denuncia presentada por **DLOCAL**. Anexo 10. Pág. 251.



"Por la cual se decretan unas medidas cautelares"

#### Imagen No. 4. Correo del 19 de julio de 2022

(...)

**Fuente:** Información obrante en el Expediente<sup>31</sup> (Destacado del Despacho).

En el citado correo electrónico un banco en Colombia informa a **DLOCAL** sobre las multas que **MASTERCARD** y **VISA** les notificada sobre incumplimientos de sus reglas de operación y que aplicarían multas, y posible suspensión de las franquicias

#### Imagen No. 5. Carta del 1 de julio de 2022

Versión no confidencial aportada por **DLOCAL** mediante escrito radicado el 26 de julio de 2022:

*"un banco informa a DLOCAL sobre la notificación que recibió el banco respecto del programa Payment Intermediary Exchange Operators (PIFO). Se indica en la carta que las operaciones con facilitadores de pago constituyen un incumplimiento de las reglas de MasterCard, y que estas operaciones se regularizarán bajo el programa PIFO, para lo cual requieren información de los subcomercios, como ubicación, nombre, identificación, entre otras."*

**Fuente:** Información obrante en el Expediente<sup>32</sup>.

#### Imagen No. 6. Correo del 25 de julio de 2022

(...)

**Fuente:** Documento anexo a memorial radicado por **DLOCAL** el 26 de julio de 2022 (aporta comunicación).

En el correo citado un banco en Colombia informa a **DLOCAL** sobre el monto de las sanciones indicadas por **MASTERCARD**, por los incumplimientos identificados en relación con el reporte de los comercios extranjeros vinculados mediante el modelo LCA.

Las comunicaciones y correos anteriormente citados, además de permitir al Despacho evidenciar con un alto grado de certeza la probable ejecución de una conducta restrictiva de la competencia que deba ser cesada por parte de **VISA** y **MASTERCARD**, en tanto podría tratarse de un actuar entre estas dos franquicias tendiente a limitar el acceso a los agentes locales de retención y los comercios extranjeros, lo que implicaría un acuerdo violatorio de lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992 o a la prohibición general de competencia consagrada en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959. Del análisis de las comunicaciones expuestas resalta la similitud de los términos en los que fueron elaboradas, así como la coincidencia en las fechas en las que los bancos solicitan la información a **DLOCAL** siguiendo los requerimientos de **VISA** y **MASTERCARD**.

De otra parte, para efectos del decreto de las medidas cautelares solicitadas y en cumplimiento de lo exigido en el artículo 4 del Decreto 2153 de 1992 (modificado por el artículo 18 de la Ley 1340 de 2009), el Despacho encuentra igualmente acreditado en el presente caso el elemento relacionado con el riesgo de la efectividad de una eventual decisión sancionatoria en el evento de no decretarse la medida cautelar. En efecto, de acuerdo con lo señalado en la denuncia presentada por **DLOCAL** y del material probatorio aportado, el Despacho evidencia que existe un grado alto de inminencia en relación con la implementación de los dos programas creados por **VISA** y **MASTERCARD**: (i) *Expanded Merchant Location Program (EMLP)* creado por **VISA**; y (ii) *Payment Intermediary Foreign Exchange Operators (PIFO)* creado por **MASTERCARD**, ya que entrarían a funcionar entre julio y septiembre de 2022, como se demuestra en la siguiente comunicación remitida por un banco en Colombia a **DLOCAL**:

<sup>31</sup> Consecutivo No. 22-266216-8 del 22 de julio de 2022. Documento por el que **DLOCAL** aporta evidencia adicional.

<sup>32</sup> Consecutivo No. 22-266216 del 8 de julio de 2022. Denuncia presentada por **DLOCAL**. Anexo 11. Pág. 253.



“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”

### Imagen No. 7. Correo electrónico del 6 de junio de 2022 sobre las fechas de implementación de los programas EMLP y PIFO

Versión no confidencial aportada por DLOCAL mediante escrito radicado el 26 de julio de 2022:

“un banco informa a DLOCAL que el programa PIFO empezará desde el 1 de julio de 2022, y el 15 de septiembre para el programa EMLP”

**Fuente:** Información obrante en el Expediente<sup>33</sup>. (Destacado del Despacho)

De conformidad con lo anterior, el Despacho considera la imposición de la medida cautelar como necesaria, ya que una eventual sanción administrativa al finalizar la investigación no tendría la efectividad de impedir la ejecución de las presuntas conductas anticompetitivas denunciadas. Esto, teniendo en cuenta que con la ejecución e implementación de las presuntas conductas anticompetitivas por parte de **VISA** y **MASTERCARD** podrían producirse efectos negativos en el mercado tales como: **(i) Para los consumidores:** a) tendrían que asumir altos costos en las transacciones internacionales; b) no tendrían otras alternativas menos costosas; c) sus pagos en transacciones internacionales se diferirían automáticamente a 36 o 24 cuotas, con los intereses que ello implica; d) los que no cuenten con tarjetas autorizadas para compras internacionales quedarían excluidos de la posibilidad de realizar compra a comercios ubicados fuera del país; **(ii) Para los comercios extranjeros:** perderían los siguientes beneficios: a) tiempos inmediatos en sus transacciones; b) ahorro de costos por no tener presencia local; c) ahorro de costos por utilizar plataformas tecnológicas locales; d) ahorro de costos frente al modelo CB. Adicionalmente, sufrirían efectos negativos como la reducción de sus transacciones, así como tendrían incentivos para dejar de ofrecer bienes y servicios en Colombia; y **(iii) Para los agentes de retención local:** a) Pago de multas; b) pérdida de los negocios con los comercios extranjeros; b) aumento injustificado de costos y consecuente reducción drástica de sus ingresos; y c) eventual salida del mercado.

En consecuencia, con fundamento en las facultades establecidas en el numeral 7 del artículo 3 del Decreto 4886 de 2011 (modificado por el artículo 3 del Decreto 92 de 2022) y en cumplimiento de lo dispuesto en El artículo 4 del Decreto 2153 de 1992 (modificado por el artículo 18 de la Ley 1340 de 2009), este Despacho decretará la imposición de las siguientes medidas cautelares a **VISA** y **MASTERCARD**:

- (i)** No imponer o implementar cualquier regla, programa o medida, particularmente el programa denominado *Expanded Merchant Location Program* o EMLP, para el caso de **VISA**, y el *Payment Intermediary Foreign Exchange Operators* o PIFO, para el caso de **MASTERCARD**, que prohíba o restrinja la actividad económica que desarrollan los agentes en el modelo LCA en Colombia.
- (ii)** Suspender de manera inmediata cualquier tipo de comunicación, reclamación o amenaza contra las entidades financieras y bancos que ejercen la actividad de adquirencia en Colombia para evitar que sigan contratando con agentes que ofrecen el modelo LCA en el país.
- (iii)** Además, el Despacho ordenará a las franquicias denunciadas informar a las entidades financieras y bancos que ejercen la actividad de adquirencia en Colombia sobre las medidas cautelares impuestas.

De otra parte, el Despacho considera que las medidas cautelares decretadas cumplen con el elemento de la proporcionalidad, toda vez que están encaminadas y se limitan a mantener el estado actual de las cosas “*Status Quo*”. Es decir, dichas medidas lo que buscan es permitir que continúe el normal funcionamiento del sistema de pagos LCA para las transacciones de bienes y servicios transfronterizas, en el que los agentes de recolección local que vienen operando desde hace más de cinco (5) años en Colombia sin estar sujetos a barreras artificiales como las que los denunciantes

<sup>33</sup> Consecutivo No. 22-266216 del 8 de julio de 2022. Denuncia presentada por **DLOCAL**. Anexo 15. Pág. 261.



"Por la cual se decretan unas medidas cautelares"

estarían creando a través de presuntas prácticas contrarias el régimen de protección de la libre competencia. De esta manera, debe resaltarse que las medidas impuestas en forma alguna se tornan invasivas o en detrimento de la actividad económica desarrollada normalmente por **VISA** y **MASTERCARD** a través del modelo *Cross Border*, que también viene operando normalmente.

Sobre este punto, el Despacho considera relevante hacer mención que, en otras jurisdicciones en Latino América tales como Chile, ya han sido decretadas medidas cautelares en similar sentido, sin que ello haya generado traumatismos para sus destinatarios en ese país. En efecto, mediante decisión del 9 de mayo de 2022 el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia de Chile ordenó a **VISA** y otras franquicias de tarjetas de crédito, "*continuar proveyendo, en las actuales condiciones, los servicios necesarios para que DLOCAL CHILE Spa (Dlocal) pueda prestar el servicio de subadquirencia transfronteriza (...)*"<sup>34</sup>.

Finalmente, el Despacho considera pertinente establecer un sistema de seguimiento que asegure el cumplimiento de las medidas cautelares Decretadas, para lo cual requerirá a **VISA** y **MASTERCARD** a cumplir con lo siguiente:

- (i) Remisión a la Dirección de Cumplimiento de la Superintendencia de Industria y Comercio, dentro de los cinco (5) días siguientes a la comunicación del presente acto administrativo, de un documento corporativo de compromiso suscrito por estas franquicias en el sentido de cumplir con lo ordenado en las medidas cautelares decretadas.
- (ii) Remisión a la Dirección de Cumplimiento de la Superintendencia de Industria y Comercio, dentro de los cinco (5) días siguientes a la comunicación del presente acto administrativo, de las evidencias que acrediten que los denunciados informaron a sus matrices o sedes principales en Estados Unidos sobre la imposición de las presentes medidas cautelares.
- (iii) Remisión a la Dirección de Cumplimiento de la Superintendencia de Industria y Comercio, dentro de los cinco (5) días siguientes a la comunicación del presente acto administrativo, un listado de las entidades financieras y bancos que ejercen la actividad de adquirencia en Colombia que podrían contratar con agentes que ofrecen el modelo LCA en el país y de aquellos que han identificado que tienen vínculos o contratos vigentes con agentes LCA en Colombia.
- (iv) Remisión a la Dirección de Cumplimiento de la Superintendencia de Industria y Comercio, dentro de los cinco (5) días siguientes a la comunicación del presente acto administrativo, de las copias de las comunicaciones enviadas a las entidades financieras y bancos que ejercen la actividad de adquirencia en Colombia, informándoles sobre las medidas cautelares impuestas mediante el presente acto administrativo.

Las órdenes impartidas mediante las presentes medidas cautelares estarán vigentes a partir de la comunicación del presente acto administrativo, y hasta la expedición y firmeza del acto administrativo que decida la eventual investigación por los hechos denunciados, periodo durante el cual, la Dirección de Cumplimiento de la Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá vigilancia sobre las órdenes impuestas, teniendo la facultad de realizar las verificaciones respectivas.

En mérito de lo expuesto, este Despacho,

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** **ORDENAR** a **VISA COLOMBIA S.A.**, identificada con NIT. 900.550.459-0 y **VISA COLOMBIA SUPPORT SERVICES S.A.**, identificada con NIT. 900.878.539-0, a título de medida cautelar, que procedan a:

<sup>34</sup> <https://bit.ly/3S44xRi>



“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”

**1.1.** No imponer o implementar cualquier regla, programa o medida, particularmente el programa denominado Expanded Merchant Location Program o EMLP, que prohíba o restrinja la actividad económica que desarrollan los agentes en el modelo LCA en Colombia.

**1.2.** Suspender de manera inmediata cualquier tipo de comunicación, reclamación o amenaza contra las entidades financieras y bancos que ejercen la actividad de adquirencia en Colombia para evitar que sigan contratando con agentes que ofrecen el modelo LCA en el país.

**1.3.** Informar a las entidades financieras y bancos que ejercen la actividad de adquirencia en Colombia sobre las medidas cautelares impuestas mediante la presente Resolución.

**PARÁGRAFO:** El incumplimiento de las medidas descritas en este artículo, conllevará la aplicación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 67 de la Ley 2195 de 2022, sobre la omisión de acatar en debida forma lo ordenado por esta Entidad, lo que tiene como consecuencia la imposición de las multas contempladas en la ley<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> **Artículo 67.** Modifíquese el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, el cual quedará así:

**Artículo 25. Monto de las Multas a Personas Jurídicas.** El numeral 15 del artículo 4o del Decreto 2153 de 1992 quedará así:

*La Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer sanciones pecuniarias a su favor, a los agentes del mercado, sean personas naturales o jurídicas, por la violación de cualquiera de las disposiciones sobre protección de la competencia, incluidas la omisión en acatar en debida forma, órdenes e instrucciones que imparta, la obstrucción de las actuaciones administrativas, el incumplimiento de las obligaciones de informar una operación de concentración empresarial o las derivadas de su aprobación bajo condiciones, o de la terminación de una investigación por aceptación de garantías.*

*Para la imposición de la sanción, la Superintendencia de Industria y Comercio aplicará el que fuere mayor de los siguientes criterios:*

*1.1. Los ingresos operacionales del infractor en el año fiscal inmediatamente anterior al de la imposición de la sanción. En este evento, la sanción no podrá exceder el veinte por ciento (20%) de dichos ingresos.*

*1.2. El patrimonio del infractor en el año fiscal inmediatamente anterior al de la imposición de la sanción. En este evento, la sanción no podrá exceder el veinte por ciento (20%) del valor de su patrimonio.*

*1.3. Un monto en salarios mínimos legales mensuales vigentes a cargo del infractor. En este evento, la sanción no podrá exceder cien mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (100.000 SMLMV).*

*1.4. El valor del contrato estatal en los casos de prácticas comerciales restrictivas que afecten o puedan afectar procesos de contratación pública. En este caso, la multa no podrá exceder el treinta por ciento (30%) del valor del contrato.*

*2. Para efectos de graduar la multa se tendrán en cuenta los siguientes criterios, siempre y cuando sean aplicables al caso concreto:*

*2.1. La idoneidad que tenga la conducta para afectar el mercado o la afectación al mismo.*

*2.2. La naturaleza del bien o servicio involucrado.*

*2.3. El grado de participación del implicado.*

*2.4. El tiempo de duración de la conducta.*

*2.5. La cuota de participación que tenga el infractor en el mercado del infractor.*

*3. Serán agravantes para efectos de dosificar la sanción, los siguientes:*

*3.1. El haber actuado como líder, instigador o en cualquier forma promotor de la conducta;*

*3.2. La continuación de la conducta infractora una vez iniciada la investigación;*



"Por la cual se decretan unas medidas cautelares"

**ARTÍCULO SEGUNDO: ORDENAR** a **MASTERCARD COLOMBIA ADMINISTRADORA S.A.**, identificada con NIT. 901.010.458-0 y **MASTERCARD COLOMBIA INC. SUCURSAL COLOMBIANA**, identificada con NIT. 830.002.631-8, que procedan a:

**2.1.** No imponer o implementar cualquier regla, programa o medida, particularmente el programa denominado Payment Intermediary Foreign Exchange Operators o PIFO, que prohíba o restrinja la actividad económica que desarrollan los agentes en el modelo LCA en Colombia.

**2.2.** Suspender de manera inmediata cualquier tipo de comunicación, reclamación o amenaza contra las entidades financieras y bancos que ejercen la actividad de adquirencia en Colombia para evitar que sigan contratando con agentes que ofrecen el modelo LCA en el país.

**2.3.** Informar a las entidades financieras y bancos que ejercen la actividad de adquirencia en Colombia sobre las medidas cautelares impuestas mediante la presente Resolución.

**PARÁGRAFO:** El incumplimiento de las medidas descritas en este artículo, conllevará la aplicación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 67 de la Ley 2195 de 2022, sobre la omisión de acatar en debida forma lo ordenado por esta Entidad y por consiguiente la imposición de multas contempladas en la ley<sup>36</sup>.

**ARTÍCULO TERCERO: ORDENAR** a **VISA COLOMBIA S.A.**, identificada con NIT. 900.550.459-0, **VISA COLOMBIA SUPPORT SERVICES S.A.**, identificada con NIT. 900.878.539-0, **MASTERCARD COLOMBIA ADMINISTRADORA S.A.**, identificada con NIT. 901.010.458-0 y **MASTERCARD COLOMBIA INC. SUCURSAL COLOMBIANA**, acatar las medidas cautelares decretadas, de conformidad con el esquema de seguimiento señalado en la parte considerativa de la presente Resolución.

**ARTÍCULO CUARTO: COMUNICAR** el contenido del presente acto administrativo a **VISA COLOMBIA S.A.**, identificada con NIT. 900.550.459-0, **VISA COLOMBIA SUPPORT SERVICES S.A.**, identificada con NIT. 900.878.539-0, **MASTERCARD COLOMBIA ADMINISTRADORA S.A.**, identificada con NIT. 901.010.458-0 y **MASTERCARD COLOMBIA INC. SUCURSAL COLOMBIANA**.

**ARTÍCULO QUINTO: COMUNICAR** el contenido del presente acto administrativo a **DLOCAL COLOMBIA S.A.S.**, identificada con NIT. 900.682.258-3.

**ARTÍCULO SEXTO:** En contra de la decisión contenida en el presente acto administrativo no procede recurso alguno, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 1340 de 2009.

*3.3. La reincidencia o existencia de antecedentes en relación con infracciones al régimen de protección de la competencia o con el incumplimiento de compromisos adquiridos con la Autoridad de Competencia, o de las órdenes impartidas por esta.*

*3.4. La conducta procesal del infractor tendiente a obstruir o dilatar el trámite del proceso, incluyendo la presentación de solicitudes que sean evidentemente improcedentes.*

**PARÁGRAFO 1o.** Cuando fuere posible cuantificar las utilidades percibidas por el infractor derivadas de la conducta, la Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer como sanción hasta el trescientos por ciento (300%) del valor de la utilidad, siempre que dicho porcentaje fuere superior al mayor de los límites establecidos en los numerales 1.1., 1.2. y 1.3. de este artículo.

**PARÁGRAFO 2o.** Por cada circunstancia agravante en la que incurra el infractor, procederá un aumento de hasta el diez por ciento (10%) sobre el importe de la multa a imponer, sin exceder en ningún caso los límites sancionatorios previstos en la ley.

**PARÁGRAFO 3o.** Será atenuante, para efectos de dosificar la sanción el aceptar los cargos formulados en aquellos casos en los cuales el investigado no ha sido reconocido como delator.

<sup>36</sup> Ibid.



"Por la cual se decretan unas medidas cautelares"

**ARTÍCULO SÉPTIMO: COMUNICAR** el presente acto administrativo a la Dirección de Cumplimiento de la Superintendencia de Industria y Comercio para que realice el seguimiento y verificación de las órdenes impartidas, de conformidad con lo señalado en la parte considerativa de esta Resolución.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá D.C., a los ( **27 JUL 2022** )

**EL SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO**

  
**ANDRÉS BARRETO GONZÁLEZ,**

Elaboró: C. Bernal/G. Lozano  
Revisó y aprobó: A. Pérez

**COMUNICAR**

**VISA COLOMBIA S.A.**  
NIT. 900.550.459-0  
[notificacionesvcsa@visa.com](mailto:notificacionesvcsa@visa.com)

**VISA COLOMBIA SUPPORT SERVICES S.A.**  
NIT. 900.878.539-0  
[notificacionesvcss@visa.com](mailto:notificacionesvcss@visa.com)

**MASTERCARD COLOMBIA ADMINISTRADORA S.A.**  
NIT. 901.010.458-0  
[notificaciones\\_mcca@mastercard.com](mailto:notificaciones_mcca@mastercard.com)

**MASTERCARD COLOMBIA INC. SUCURSAL COLOMBIANA**  
NIT. 830.002.631-8  
[naddy.paradamaldonado@mastercard.com](mailto:naddy.paradamaldonado@mastercard.com)

**DLOCAL COLOMBIA S.A.S.**  
NIT. 900.682.258-3  
**Apoderado**  
**FELIPE SERRANO PINILLA**  
No. 91.519.674 de Bucaramanga  
T.P. No. 155.763 del C. S. de la J.  
[fserrano@serranomartinez.com](mailto:fserrano@serranomartinez.com)