



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

RESOLUCIÓN NÚMERO 67643 DE 2023

31 OCT 2023

Radicado No. 23-183196

VERSIÓN PÚBLICA

*“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”*

LA SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO

En ejercicio de sus facultades legales, especialmente las previstas en 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 “[l]a 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 092 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 el radicado No. 23-183196-0 del 14 de abril de 2023, **JAIRO ENRIQUE MALAVER BARBOSA** (gerente de AsesorLegal.co) presentó una denuncia y solicitud de decreto de medidas cautelares contra la **ASOCIACIÓN DE PROPIETARIOS DE EMBARCACIONES FLUVIALES DEL PUTUMAYO Y AMAZONAS APROEF** (en adelante “**APROEF**”) y sus asociados, por presuntamente haber desplegado prácticas restrictivas de la competencia en el marco del servicio de transporte público esencial fluvial de carga (en adelante “transporte fluvial de carga”). De manera particular, indicó que **APROEF**, así como sus directivos y agremiados, habrían infringido el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, el numeral 1 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992, y el numeral 2 del artículo 48 del Decreto 2153 de 1992, debido a que supuestamente acordaron el precio del transporte fluvial de carga entre el muelle La Esmeralda en el municipio de Puerto Asís, departamento del Putumayo, y el muelle de Victoria Regia en el municipio de Leticia, departamento del Amazonas, sin tener facultad para ello.

A continuación, se sintetizan los hechos relevantes en los que se fundamenta la denuncia y la solicitud de decreto de medidas cautelares:

- El municipio de Leticia, ubicado en el departamento del Amazonas (en adelante “Leticia”), no se encuentra conectado con el centro de Colombia por vías terrestres, por lo tanto, únicamente se abastece de productos por vía fluvial y aérea. Esto implica que un porcentaje relevante del precio total de los productos que se comercializan en la región está ligado al costo del transporte de carga. En particular, el transporte aéreo de productos hacia Leticia se realiza desde Bogotá D.C. con dos (2) o tres (3) frecuencias semanales de vuelos operados por **AEROSUR** y **AIR CARIBEAN**<sup>2</sup>. En consecuencia, esta opción de transporte es la más costosa para movilizar productos, toda vez que sus tarifas oscilan entre seis mil (6.000) y nueve mil (9.000) pesos por kilogramo.

<sup>1</sup> Modificado por el artículo 3 del Decreto 092 de 2022.

<sup>2</sup> A pesar de que el quejoso no suministró la razón social completa o el NIT de las compañías, este Despacho infiere que refirió a **AEROSUR S.A.S.** y **CARIBE CARGO S.A.S.**



“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”

- Según el quejoso, la otra forma de transportar productos hacia Leticia se lleva a cabo por vía fluvial desde el muelle de La Esmeralda en el municipio de Puerto Asís, ubicado en el departamento del Putumayo (en adelante “Puerto Asís”). Esta forma de transporte se emplea cuando (i) se trata de carga sobredimensionada; (ii) el valor del flete aéreo es muy alto; o (iii) no existe suficiente capacidad de carga aérea para el transporte de productos. Como tal, la carga transportada desde Puerto Asís llega al muelle de Victoria Regia en Leticia que es administrado por el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS** (en adelante “**INVÍAS**”).
- En relación con la fijación de las tarifas del transporte de carga fluvial mencionó que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 29 de la Ley 336 de 1996<sup>3</sup>, en concordancia con el artículo 6 de la Resolución No. 668 de 1999 expedida por el **MINISTERIO DE TRANSPORTE** (en adelante “**MINTRANSPORTE**”), esta función le compete a dicha entidad. Por lo tanto, en el caso que **MINTRANSPORTE** no haya regulado las tarifas del transporte de carga fluvial en determinadas zonas, estas se fijan libremente. Circunstancia que debería aplicar y regir en el caso del precio del transporte fluvial de carga entre Puerto Asís y Leticia, pues correspondería con una ruta en la que no están debidamente reguladas las tarifas del transporte de carga fluvial.
- Desde el 6 de febrero de 2022, un grupo de personas y empresas decidieron constituir **APROEF**. De acuerdo con sus estatutos, **APROEF** es una entidad sin ánimo de lucro cuyo objetivo principal es la explotación de la navegación fluvial para transportar mercancías, con embarcaciones en los ríos Caquetá, Putumayo, Amazonas y sus afluentes en Colombia, en el río Amazonas y Napo en la República de Perú; el río Napo y Cucaray en la República de Ecuador y el río Amazonas en la República de Brasil. Como tal, a juicio del solicitante de la cautela, **APROEF** estaría sirviendo de escenario para influenciar a sus asociados con el propósito de que fijen el precio del transporte fluvial de carga entre Puerto Asís y Leticia, por medio de diferentes herramientas como sus estatutos, el Reglamento Interno de Operación y la Circular No. 000015 expedida el 12 de diciembre de 2022, en la que se estableció una tabla de fletes para el año 2023.
- Como consecuencia de las políticas y actuaciones presuntamente desplegadas por **APROEF** y sus agremiados, en la ruta entre Puerto Asís y Leticia, los fletes de carga fluvial habrían pasado de oscilar entre trescientos (300) y cuatrocientos cincuenta (450) pesos por kilogramo de carga a tener un aumento de aproximadamente trescientos por ciento (300%) en su precio en marzo de 2023, dependiendo de la clase de carga, de acuerdo con las facturas anexadas.
- Con fundamento en lo expuesto, los hechos enunciados infringirían la prohibición general establecida en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, toda vez que **APROEF** habría desplegado “conductas, actos y prácticas que constituyen todo un andamiaje anticompetitivo” que se podría entender como un procedimiento y/o sistema tendiente a restringir la libre competencia económica en la prestación del servicio público esencial de transporte fluvial de carga entre Puerto Asís y Leticia.
- Igualmente, el quejoso considera que **APROEF** estaría incurriendo en actos de influenciación establecidos en numeral 2 del artículo 48 del Decreto 2153 de 1992, debido a que (i) incidiría en las decisiones de sus asociados sobre la fijación del precio del flete de carga fluvial; y (ii) ejercería un alto grado de constreñimiento sobre sus asociados, toda vez que habría establecido sanciones para quienes no cumplan sus disposiciones y supuestamente “(...) tiene respaldo de grupos armados ilegales que sirven como un poder de coerción para que los acuerdos a los que llegan se cumplan entre los competidores”. Estas situaciones habrían sido efectivas para cartelizar a “casi treinta (30) agentes del mercado”.
- Por último, el actuar desplegado por **APROEF** constituiría un acuerdo de precios establecido en el numeral 1 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992, el cual estaría conformado entre la asociación y los propietarios de embarcaciones fluviales que prestan el transporte fluvial de carga entre Puerto Asís y Leticia, dado que, a través del establecimiento de una tabla de fletes, habrían acordado aumentar de forma artificial los precios de dicho servicio público en la ruta referida.

<sup>3</sup> Ley 336 de 1996. Artículo 29. “En su condición rectora y orientadora del Sector y del Sistema Nacional de Transporte, le corresponde al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte formular la política y fijar los criterios a tener en cuenta para la directa, controlada o libre fijación de las tarifas en cada uno de los modos de transporte”.

“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”

- Así las cosas, y “con el fin de evitar un mal mayor”, se solicitaron las siguientes medidas cautelares:

**3.3.1.** Ordenar a la Asociación de Propietarios de Embarcaciones Fluviales del Putumayo y Amazonas - **APROEF** abstenerse de continuar con sus conductas anticompetitivas, especialmente: **i)** los actos de influenciación que ejerce sobre sus asociados para que incrementen los precios de sus servicios o para que desistan de su intención de rebajarlos, **ii)** el acuerdo de precios que tiene origen, principalmente, en su Reglamento Interno de Operaciones y la tabla de fletes que viene expidiendo con cierta periodicidad y **iii)** la constante transgresión a la Prohibición General ya que tiene dispuestas diferentes actividades, objetivos específicos y sanciones para sus agremiados que constituyen un verdadero procedimiento o sistema que le permite materializar conductas anticompetitivas en el servicio público esencial de transporte fluvial de carga en la ruta Puerto Asís – Leticia.

**3.3.2.** Ordenar a los asociados, personas naturales y jurídicas que se encuentran agremiadas en la Asociación de Propietarios de Embarcaciones Fluviales del Putumayo y Amazonas - **APROEF**, abstenerse de continuar con sus conductas anticompetitivas, especialmente: **i)** el acuerdo de precios que tiene origen, principalmente, en el Reglamento Interno de Operaciones de **APROEF** y en la tabla de fletes con la cual vienen cobrando la prestación de sus servicios y **ii)** la constante transgresión a la Prohibición General ya que vienen concertando precios y sus actividades en el seno de su Agremiación y cumpliendo con diferentes obligaciones y objetivos específicos dentro del cartel, lo cual constituye un verdadero procedimiento o sistema que les permite materializar conductas anticompetitivas en el servicio público esencial de transporte fluvial de carga en la ruta Puerto Asís – Leticia.

**3.3.3.** Ordenar a la Asociación de Propietarios de Embarcaciones Fluviales del Putumayo y Amazonas - **APROEF**, especialmente, a su Junta Directiva como la competente para ello - según sus Estatutos-, abstenerse de imponer sanciones a sus asociados, esto es, a las personas naturales y jurídicas que son propietarias de embarcaciones fluviales y que actualmente se encuentran agremiadas, por posibles incumplimientos a su Reglamento Interno de Operaciones en lo que tiene que ver, especialmente, con el cobro de tarifas y la observancia de la tabla de fletes.

**3.3.4.** Ordenar al Gerente y/o Representante Legal y/o al Presidente de la Junta Directiva y/o al Fiscal de la Asociación de Propietarios de Embarcaciones Fluviales del Putumayo y Amazonas - **APROEF**, convocar y presidir una asamblea extraordinaria de obligatoria asistencia para todos sus miembros, con el fin de que se entregue un ejemplar, a cada quien, de la Resolución que su Despacho estime a bien expedir, según esta solicitud de medidas cautelares, y que la misma sea leída en voz alta, todo lo cual deberá ser acreditado dentro del término que su Autoridad estime conveniente.

**3.3.5.** Ordenar al Gerente y/o Representante Legal de la Asociación de Propietarios de Embarcaciones Fluviales del Putumayo y Amazonas - **APROEF** remitir un correo electrónico a cada uno de los comerciantes y/o generadores de carga que desde el mes de enero del 2022 han contratado servicios de transporte fluvial de carga con sus agremiados, informándoles que la tabla de fletes ya no es el referente para establecer el precio de ese servicio y que en adelante podrán negociar de manera individual con cada transportador, tal y como se venía haciendo antes de la constitución de la Asociación **APROEF**, condiciones sobre las cuales ni siquiera la Superintendencia de Industria y Comercio entrará a mediar.

**3.3.6.** Advertir y ordenar al Fiscal de la Asociación que en adelante obrará como Oficial de Cumplimiento de las órdenes impartidas por su Despacho, Autoridad ante la cual deberá presentar un informe en el término que se estime conveniente, sobre las medidas que se adoptaron por la Asociación, el Gerente, el Representante Legal y/o la Junta Directiva de **APROEF** para reestablecer la libre competencia económica en el servicio público esencial de transporte fluvial de carga en la ruta Puerto Asís – Leticia.

**3.3.7.** Se sugiere remitir copia de sus decisiones ya sea de la apertura de la investigación y/o del acto administrativo por el cual se decida sobre la solicitud de medidas cautelares a la Secretaría de Gobierno del Putumayo como la Autoridad que ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control sobre la Asociación denunciada.

*“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”*

**3.3.8.** *Respetuosamente, se solicita impartir una capacitación sobre el régimen de protección de la libre competencia económica, la cual podría suceder de forma virtual, en el seno de la Agronomía, con asistencia obligatoria para todos sus miembros directivos.*

*De forma subsidiaria que se envíe un oficio a **APROEF** con las advertencias del caso y, en lo posibles, adjuntando de forma física la ‘Cartilla de la aplicación de las normas de competencia frente a las asociaciones de empresas y asociaciones o colegios de profesionales’ de la Superintendencia de Industria y Comercio, o, en su defecto, el siguiente link pero que sea de consulta obligatoria, acreditándose lo correspondiente por los denunciados: [https://www.sic.gov.co/recursos\\_user/documentos/CARTILLA\\_GREMIOS.pdf](https://www.sic.gov.co/recursos_user/documentos/CARTILLA_GREMIOS.pdf).*

- En esa medida, a juicio del quejoso, la solicitud de medidas cautelares sería procedente principalmente por los motivos que se resumen a continuación<sup>4</sup>: **(i)** cumple con el criterio de significatividad establecido en el numeral 1 del artículo 2 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 1340 de 2009; **(ii)** está encaminada a proteger el interés general, toda vez que busca restablecer la libre competencia en el mercado afectado y, además, la “*debida prestación del servicio público esencial de transporte fluvial de carga*”; **(iii)** el carácter de servicio público esencial que tiene el transporte de carga fluvial de acuerdo con el artículo 74 de la Ley 336 de 1996, por lo tanto, las conductas que se estarían desplegando estarían afectando de manera grave a la población que se abastece de productos de primera necesidad mediante la ruta que va desde Puerto Asís a Leticia; y **(iv)** busca evitar la expansión de las presuntas conductas anticompetitivas, ya que, de acuerdo con sus estatutos y objeto social, **APROEF** tiene la capacidad jurídica de llevar a cabo la explotación de la navegación fluvial en diferentes rutas de transporte fluvial. Lo anterior, sumado a que el sistema para presuntamente restringir la libre competencia podría replicarse en otras rutas fluviales a las que **APROEF** tiene acceso.

**CUARTO:** Que de acuerdo con lo establecido en el artículo 25 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 9 del Decreto 092 de 2022, el 4 de septiembre de 2023 fue escuchado el Consejo Asesor de Competencia<sup>5</sup>, el cual recomendó por unanimidad adoptar medidas cautelares con el fin de suspender inmediatamente las conductas presuntamente anticompetitivas que fueron denunciadas.

**QUINTO:** Que este 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, teniendo en cuenta las consideraciones que se exponen a continuación.

### **5.1. Competencia funcional**

De acuerdo con artículo 4 de la Ley 1340 de 2009: “[*]la 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 de 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 092 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*”.

<sup>4</sup> Sistema de Trámites. Radicado No. 23183196--0000000002. p. 67-80.

<sup>5</sup> Acta No. 93 del Consejo Asesor de Competencia del 4 de septiembre de 2023.

*“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”*

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 092 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.

## **5.2. Marco normativo**

### **5.2.1. Sobre la importancia de la libre competencia económica**

Las actuaciones adelantadas por la Superintendencia de Industria y Comercio están encaminadas a proteger el derecho constitucional colectivo a la libre competencia económica<sup>6</sup> en los mercados nacionales, previsto en el artículo 333 de la Constitución Política. Este establece que la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común y que el Estado deberá evitar que la misma se obstruya o se restrinja por parte de los agentes que participan en los mercados.

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 un principio rector de la economía que involucra reglas de comportamiento para los agentes económicos.

Sobre el particular, la Corte Constitucional indicó 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, redundando 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>7</sup> (subraya y negrilla fuera de texto original).*

Como puede verse de todo lo anterior, la libre competencia es un derecho colectivo de naturaleza económica y de rango constitucional. Este derecho constitucional es desarrollado, entre otras disposiciones normativas, 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

<sup>6</sup> Constitución Política. Artículo 88.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-535 de 1997.

*“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”*

posible violación de las normas de protección de la libre competencia económica y que tienen como eje central el buen funcionamiento de los mercados. Estos propósitos son: **(i)** la libre participación de las empresas en el mercado; **(ii)** el bienestar general de los consumidores; y **(iii)** la eficiencia económica.

Adicionalmente, constituye la herramienta más efectiva que tiene el Estado para que sus ciudadanos y empresarios reciban precios más bajos y bienes de mayor calidad. También que sus industrias sean competitivas nacional e internacionalmente y que la competitividad de sus agentes del mercado no dependa de la protección del Estado, sino de la eficiencia de cada persona 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<sup>8</sup>. Por el contrario, las prácticas restrictivas de la competencia deterioran el crecimiento productivo, al eliminar o disminuir la rivalidad o competencia empresarial, afectan a los demás competidores y perjudican los intereses de los consumidores.

Así como la libre competencia es fundamental para el adecuado desempeño de los mercados, el importante rol que juegan las asociaciones de empresas o gremios y las asociaciones de profesionales en las economías modernas también es ampliamente reconocido, incluso por las autoridades de competencia. Sus actividades benefician a los miembros —especialmente a los más pequeños— y también pueden favorecer la eficiencia general de un mercado.

Precisamente, esta Superintendencia considera<sup>9</sup> que las asociaciones tienen un papel fundamental en la revisión del contexto del sector o de la industria al que pertenecen, para lo cual realizan diversas reuniones con sus miembros con el propósito de discutir asuntos de interés común. Una de las tareas más importantes de las asociaciones tiene que ver con la recopilación de información para efectuar estudios, informes o labores similares referidas al desarrollo de la industria específica, o estadísticas sobre aspectos de ese ramo de los negocios, que generalmente son circulados entre los miembros.

Esta labor, en principio, es benéfica para el mercado, dado que la información intercambiada permite corregir asimetrías de información para poder competir más eficientemente. En este sentido, el intercambio de información que no facilita ni promueve la realización de conductas anticompetitivas es legal y permitido por el régimen jurídico colombiano. Esa información disponible en el mercado también puede beneficiar a los potenciales competidores porque les ayuda a proyectar su entrada; y a los consumidores, en la medida en que les permite contar con mayores insumos para la toma de decisiones.

En este sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante “OCDE”) ha señalado:

*“(…) después de todo, el modelo ideal de competencia perfecta tiene como premisa la información perfecta del mercado desde el lado de la demanda y de la oferta. El conocimiento del mercado y de sus características claves (e.g. características de la demanda, capacidad de producción disponible, planes de inversión, etc.) facilitan el desarrollo de estrategias comerciales eficientes y efectivas de los jugadores del mercado”<sup>10</sup>.*

Sin embargo, esta figura puede, en ocasiones, exceder los propósitos legítimos de la asociación, la cual podría ser utilizada como un espacio en el cual los asociados/competidores intercambian información sensible<sup>11</sup>, propiciando la creación de mecanismos de coordinación para uniformar sus conductas comerciales, estimulando la colusión tácita y explícita entre competidores, y dando lugar a

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-228 de 2010. “(...) 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>9</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Cartilla Gremios. Disponible en [https://www.sic.gov.co/recursos\\_user/documentos/CARTILLA\\_GREMIOS.pdf](https://www.sic.gov.co/recursos_user/documentos/CARTILLA_GREMIOS.pdf).

<sup>10</sup> Traducción libre. Trade Associations OCDE Policy Roundtables 2007, p. 35. “(...) after all, the ideal model of perfect competition is premised on demand-side and supply-side perfect information about the market. The knowledge of the market and its key features (e.g., characteristics of demand, available production capacity, investment plans, etc.) facilitates the development of efficient and effective commercial strategies by the market players”.

<sup>11</sup> Entre otros, datos desagregados y actuales de facturación, precios, inversiones, gastos en publicidad, costos, clientes, proveedores.

*“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”*

acuerdos de fijación de precios u otros acuerdos anticompetitivos. En esta medida, el intercambio de información sensible entre competidores a través de una asociación puede facilitar la colusión tácita y explícita entre los competidores que son miembros de ella, al permitir el conocimiento de variables como los costos de los competidores, los precios de los insumos, las estrategias de mercadeo, los precios futuros, entre otros. Además de transparencia en el mercado, el intercambio de información sensible les puede permitir a los participantes de un cartel monitorear si sus pares están cumpliendo con las restricciones acordadas.

En esta oportunidad es relevante señalar que esta Superintendencia<sup>12</sup> estableció algunos criterios meramente enunciativos a efectos de determinar algunos tipos de intercambio de información entre agremiados/competidores que podrían tener efectos negativos para la libre y leal competencia:

**a. La estructura del mercado en el que se lleva a cabo el intercambio de información.** Hace referencia a la concentración del mercado. Entre más concentración haya, existe mayor probabilidad de que el intercambio de información tenga efectos anticompetitivos en razón del número reducido de competidores en el mercado, como en el caso de un oligopolio.

**b. La naturaleza del producto sobre el cual se intercambia información.** Tratándose de productos homogéneos (es decir, productos que por regla general no son diferenciables, como el petróleo, el cemento o la soya), el intercambio de información en el mercado hace más probable la homogeneización de comportamientos entre competidores, siendo más fácil la coordinación de voluntades entre ellos en este tipo de productos que en otros. Lo contrario sucede cuando se trata de productos diferenciados, pues es menos probable que el intercambio de información resulte en coordinación al interior del mercado, lo cual, se aclara, no implica que no sea posible.

**c. La clase y naturaleza de información intercambiada.** El tipo de información intercambiada a través de la asociación es un aspecto crucial al momento de determinar si la conducta es restrictiva de la competencia o no. El intercambio de información relacionada con la naturaleza intrínseca del negocio, como precios, cantidades, estrategias comerciales, proyectos de inversión, entre otros, es proclive a afectar el mercado, al paso que la información que es de conocimiento público no resulta problemática para el régimen de competencia.

**d. El nivel de detalle de la información compartida.** Entre más detallada sea la información compartida en el marco de la asociación habrá mayor probabilidad de que existan comportamientos colusorios o restrictivos de la competencia entre competidores. Lo anterior ocurre especialmente en los eventos en que la información que se comparte permite dar luces sobre la empresa o agente del mercado que dio origen a la misma.

**e. El periodo de referencia de la información intercambiada.** Mientras que el intercambio de información actual o proyectada a futuro tiene la potencialidad de afectar la libre competencia, el intercambio de información histórica de las compañías no es, por regla general, considerada sensible, en la medida en que pierde la capacidad de afectar las conductas futuras de los agentes. Lo anterior, siempre que sea presentada de forma agregada;

**f. La frecuencia con la que se lleva a cabo el intercambio de información.** Entre más frecuente sea el intercambio de la información, mayor probabilidad habrá de que las compañías puedan adaptarse fácilmente a las estrategias de sus competidores y, en consecuencia, de que el intercambio afecte la competencia, y;

**g. Los beneficiarios de los programas de intercambio de información.** Entre mayores sean los destinatarios del intercambio de información, es menos probable que sean únicamente los competidores quienes se beneficien de la información. Además, si el intercambio de información únicamente se realiza entre los miembros de la asociación, es más probable que quienes se beneficien de tal intercambio sean únicamente estos agentes, mientras que si se hace pública, los productores normalmente no podrán abusar del conocimiento que tienen del mercado.

<sup>12</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Cartilla Gremios. Disponible en [https://www.sic.gov.co/recursos\\_user/documentos/CARTILLA\\_GREMIOS.pdf](https://www.sic.gov.co/recursos_user/documentos/CARTILLA_GREMIOS.pdf).

*“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”*

Así entonces, la información comercialmente peligrosa para la competencia es aquella en la que su conocimiento por parte de los agentes de un mercado podría facilitar la posible realización de acuerdos de precios, conductas conscientemente paralelas entre competidores y cualquier otra práctica prevista en la Ley 155 de 1959 y el Decreto 2153 de 1992, lo cual afectaría la competencia y perjudicaría a los consumidores.

Finalmente, esta Superintendencia, en general, no tendría objeciones frente al intercambio de información que sea: (i) histórica (es decir que no pueda influir en las estrategias comerciales de los participantes); (ii) anónima y agregada (es decir, que no permita a quien la recibe identificar de quién proviene la información); y (iii) pública (es decir, que los datos estén disponibles para miembros que no hayan participado en el intercambio, para personas que no sean miembros y para consumidores).

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

La prohibición general está contenida en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 y señala que:

*“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 original).

Con fundamento en la norma transcrita, esta Superintendencia y la Corte Constitucional, especialmente en la Sentencia C-032 de 2017<sup>13</sup>, han identificado tres conductas o prohibiciones independientes derivadas de esta norma, como son: (i) los acuerdos que directa o indirectamente tengan por objeto limitar la producción, abastecimiento, distribución o consumo de materias primas, productos o mercancías; (ii) toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia; y (iii) 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. Adicionalmente, de acuerdo con esta Superintendencia, la disposición normativa mencionada *“prohíbe cualquier práctica que conlleve a restringir o limitar la libre competencia en un mercado”*<sup>14</sup>. Lo anterior, debido a que comprende las conductas descritas en el Decreto 2153 de 1992, y aquellas que, *“no obstante no están descritas en el Decreto 2153 de 1992, tienden a limitar la libre competencia”*<sup>15</sup>.

### 5.2.3. Sobre los acuerdos prohibidos por el numeral 1 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992

Este Despacho se ha pronunciado sobre los elementos constitutivos de la prohibición establecida en el numeral 1 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992, respecto de los acuerdos que *“tengan por objeto o como efecto la fijación directa o indirecta de precios”*. Así, este tipo de acuerdo es aquel que tenga *“(…) por objeto alguna de las conductas consideradas anticompetitivas, es un acuerdo que tiene la potencialidad, la capacidad, la idoneidad, la aptitud o la suficiencia para restringir, limitar o eliminar la libre competencia en el mercado”*<sup>16</sup>. Por lo tanto, *“fijar los precios de manera artificial y consensuada entre competidores restringe la competencia en precios en el mercado”*<sup>17</sup>.

Sobre el particular, es importante mencionar que, al analizar este tipo de conducta, el Consejo de Estado considera que no interesa la intencionalidad en la celebración de dichos acuerdos.

*“No interesa la intención que la parte demandante dijo tener al momento que celebró el acuerdo de precios censurado (...) puesto que lo que importaba a efectos de la procedencia*

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-032 de 2017.

<sup>14</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución No. 42368 de 2021.

<sup>15</sup> *Ibidem*. Igualmente, Superintendencia de Industria y Comercio. Resoluciones No. 6839 de 2010, 65477 de 2010, 53403 de 2013 y 83037 de 2014.

<sup>16</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución No. 91153 de 2018.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

*“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”*

*de las sanciones correspondientes, era, además de la existencia del acuerdo, como ya se dijo que éste tuviera por objeto o por efecto la fijación indirecta o directa de precios”<sup>18</sup>.*

#### **5.2.4. Sobre la prohibición contenida el numeral 2 del artículo 48 del Decreto 2153 de 1992**

Sobre esta conducta, en que el legislador reprocha el hecho de “[i]nfluenciar a una empresa para que incremente los precios de sus productos o servicios o para que desista de su intención de rebajar los precios”, es importante anotar que esta Superintendencia ha considerado que:

*“En este evento, se requiere que el agente económico que desarrolla la conducta tenga el poder suficiente para influenciar otro agente para que modifique su política de precios, sin que para que se configure la violación sea necesario comprobar el efecto”<sup>19</sup>.*

De manera similar, el Consejo de Estado ha entendido que la norma referida no requiere para su materialización “(...) una respuesta positiva de la empresa influenciada, ya que de haber sido esa la voluntad del legislador, entonces, la norma en estudio habría incluido tal supuesto como si lo hace en otras disposiciones del Decreto 2153 de 1992, al referirse al ‘efecto’ de la conducta”<sup>20</sup>.

#### **5.3. Medidas cautelares en materia de prácticas restrictivas de la competencia y competencia desleal administrativa**

De acuerdo al numeral 11 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 18 de la Ley 1340 de 2009, y al numeral 7 del artículo 3 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 3 del Decreto 092 de 2022, la autoridad de competencia y, específicamente, la Superintendente de Industria y Comercio, podrá ordenar, como medida cautelar, la suspensión inmediata de las conductas que puedan resultar contrarias a las disposiciones 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*”.

En desarrollo de lo anterior, esta Superintendencia ha establecido que para decretar una medida cautelar por la presunta comisión de una conducta contraria al régimen de libre competencia económica, debe poderse comprobar: **(i)** la probable ocurrencia, existencia o configuración de una conducta contraria a las normas de la libre 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*”. Por ende, es necesario que exista cierto grado de probabilidad acerca de la 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 administrativa en el mercado orientada a evitar que se profieran decisiones inocuas. Dicha intervención no constituye prejuzgamiento alguno sobre las indagaciones que simultáneamente pueda estar adelantando la Delegatura para la Protección de la Competencia (en adelante la “Delegatura”) respecto de las conductas bajo examen.

<sup>18</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 28 de enero de 2010. Rad. 250002324000 2001 00364 01.

<sup>19</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución No. 16562 de 2015.

<sup>20</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 19 de noviembre de 2009. Rad. 250002324000 2001 01261 01.

“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”

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>21</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 pérdida de eficacia de las sanciones a imponer (*periculum in mora* o peligro por la mora procesal)**

En conjunto con el elemento descrito previamente, 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.

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 proteja 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 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 autoridad administrativa, 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, bien sea a nivel

<sup>21</sup> Superintendencia de Industria y Comercio, Resoluciones No. 9842 de 2005 y 778 del 18 de enero de 2012.

<sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-913 de 2009.

*“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”*

de participación de agentes en el mercado, de eficiencia económica o del bienestar de los consumidores que interactúan en él<sup>23</sup>.

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

Ahora bien, previo al análisis de las medidas cautelares solicitadas en el caso concreto, este Despacho presentará a continuación una breve aproximación a la prestación del servicio de transporte fluvial de carga.

### **5.3.1. Mercado presuntamente afectado por las conductas anticompetitivas**

Esta Superintendencia ha indicado que para los casos en que se investigan prácticas restrictivas de la competencia por cartelización (acuerdos entre dos o más empresarios, por ejemplo, para distribuirse geográficamente el mercado, definir precios o cantidades), el mercado presuntamente afectado está determinado por el alcance mismo de la conducta<sup>24</sup>. Al respecto, también se ha manifestado que *“(…) para la Superintendencia de Industria y Comercio resulta suficiente identificar los bienes y servicios sobre los cuales los investigados realizaron el acuerdo, y el territorio en el cual desarrollaban su actividad económica durante el periodo investigado”*<sup>25</sup>.

Con base en lo anterior, este Despacho procederá a caracterizar el mercado donde participan los agentes denunciados y en el que se habrían desarrollado las presuntas prácticas restrictivas de la libre competencia económica. Lo anterior, debido a que la caracterización permitirá analizar las condiciones del mercado afectado y los aspectos que lo componen.

Específicamente, el mercado que habría sido afectado corresponde al transporte fluvial de carga en la ruta de Puerto Asís (muelle La Esmeralda) y Leticia (muelle Victoria Regia). Por lo anterior, con el fin de caracterizar el mercado presuntamente afectado en la ruta mencionada, a continuación se analizarán los siguientes aspectos: **(i)** el transporte fluvial de carga en Colombia; **(ii)** la regulación y tarifas para la prestación del transporte fluvial de carga y **(iii)** las particularidades del transporte fluvial de carga entre Puerto Asís y Leticia.

#### **5.3.1.1. Sobre el transporte fluvial de carga en Colombia**

El servicio público esencial de transporte fluvial<sup>26</sup> *“constituye un eje de desarrollo y crecimiento económico en países con vías navegables aprovechables”*, pero para su desarrollo se requiere que cada nación posea *“un claro entendimiento de sus potencialidades en el sector fluvial, en razón a que el desconocimiento de estos aspectos es el principal obstáculo de cara a la planeación, gestión y explotación óptimas de este sistema de transporte”*<sup>27</sup>. En Colombia *“el transporte fluvial sigue representando un eslabón en el sector transporte con gran potencial de aprovechamiento”*<sup>28</sup>, aunque posee múltiples problemáticas, como por ejemplo: un estado deficiente de la infraestructura y la ausencia de conexión con una red de transporte nacional<sup>29</sup>. Estas circunstancias han derivado en que dicho servicio se preste en *“zonas y lugares alejados de los centros de producción, de almacenamiento y de poder (gobierno)”*<sup>30</sup>.

Ahora, respecto al transporte fluvial, que tiene el objeto de adelantar la *“conducción de personas, animales o cosas mediante embarcaciones por vías fluviales”*<sup>31</sup>, es importante mencionar que se divide

<sup>23</sup> Ley 1340 de 2009. Artículo 3.

<sup>24</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución No. 11190 de 2016.

<sup>25</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución No. 71692 de 2017.

<sup>26</sup> Ley 336 de 1996. Artículo 74.

<sup>27</sup> Quintero J., Ramírez Y. & Cortázar A. (2020). Transporte fluvial en Colombia: operación, infraestructura, ambiente, normativa y potencial de desarrollo. *Revista Ciudades, Estado y Política*. Vol. 7 (1). p. 49-68.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> Superintendencia de Transporte. (2018). *Situación de la Infraestructura y el transporte Fluvial en Colombia Prospectiva*.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> Ley 1242 de 2009. Artículo 4.

*“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”*

en tres categorías: **(i)** de pasajeros<sup>32</sup>; **(ii)** de carga; y **(iii)** mixto<sup>33</sup>. En el caso del transporte fluvial de carga, este se clasifica en **(a)** Carga General (Incluye contenedores); **(b)** Cargas de Graneles Sólidos; **(c)** Cargas de Graneles Líquidos; **(d)** Cargas de hidrocarburos líquidos al granel (incluye Gas Licuado de Petróleo); **(e)** Carga de graneles líquidos especiales (productos químicos, aceites y similares); **(f)** Cargas refrigeradas y/o congeladas; y **(g)** Otras Cargas<sup>34</sup>.

### 5.3.1.2. La regulación y tarifas para la prestación del transporte fluvial de carga

En primer lugar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 1242 de 2008, *“son actividades fluviales todas aquellas relacionadas con la navegación de embarcaciones y artefactos fluviales que se ejecutan en las vías fluviales”*. En línea con lo mencionado, el artículo 11 del cuerpo normativo referido establece que el **MINTRANSPORTE** es la autoridad fluvial nacional y, en consecuencia, *“define, orienta, vigila e inspecciona la ejecución de políticas en el ámbito nacional de toda la materia relacionada con la navegación fluvial y las actividades portuarias fluviales”*. Además, es la entidad encargada de controlar *“(…) la navegación, las condiciones técnicas y de seguridad de las embarcaciones y aptitud de la tripulación, con el apoyo de la Policía Nacional o quien haga sus veces”*.

Así mismo, también le corresponde al **MINTRANSPORTE** llevar un Registro Nacional en coordinación con los actores *“que intervienen en el modo fluvial, quienes suministrarán la información”*<sup>35</sup>. Por lo tanto, de conformidad con lo indicado en el artículo 22 de la Ley 1242 de 2008 está a cargo de matricular las embarcaciones y artefactos fluviales en el Registro Nacional Fluvial y expedir la patente de navegación —cuya vigencia será nacional—.

Por otra parte, a la **SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE** (en adelante **SUPERTRANSPORTE**) le compete *“la inspección, vigilancia y control a la prestación del servicio público de transporte fluvial delegada a la Superintendencia de Puertos y Transporte o quien haga sus veces, se refiere a los aspectos objetivos y subjetivos de las empresas prestadoras de los servicios de transporte fluvial y de la actividad portuaria”*<sup>36</sup>.

A su vez, a la **DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA DEL MINISTERIO DE DEFENSA** (en adelante **DIMAR**) le corresponde ejercer su potestad legal y reglamentaria respecto de naves y artefactos navales marítimos nacionales y extranjeros que transiten por las vías fluviales<sup>37</sup>.

En relación con el uso de las vías fluviales, el artículo 13 de la Ley 1242 de 2008 dispone que estas pueden ser navegadas libremente por cualquier clase de embarcación *“previo el lleno de los requisitos establecidos en la ley, y demás normas expedidas por el Gobierno Nacional en virtud de su soberanía y convenios internacionales”*. Lo anterior, relacionado con el hecho de que las vías fluviales son bienes de uso público<sup>38</sup>. Sin embargo, es importante anotar que, de acuerdo con el artículo 2.2.3.2.3.3. del Decreto 1079 de 2015, toda empresa que desarrolle el servicio de transporte público fluvial solo podrá utilizar *“las vías fluviales una vez haya obtenido la habilitación por parte de la Subdirección de Transporte”* del **MINTRANSPORTE**<sup>39</sup>. Además, las empresas de transporte fluvial están obligadas a contar con seguros que garanticen la cobertura **(i)** *“de responsabilidad civil contractual por daños a los pasajeros o a la carga”*; **(ii)** *“de responsabilidad civil extracontractual por daños derivados de la actividad de transporte fluvial”*; y **(iii)** *“de responsabilidad civil por contaminación a las vías fluviales”*<sup>40</sup>.

Y, en segundo lugar, respecto a las tarifas para la prestación del transporte fluvial de carga en Colombia, de acuerdo con lo mencionado, y a la competencia asignada a diferentes entidades, el artículo 29 de la Ley 336 de 1996 establece que al **MINTRANSPORTE** le corresponde *“formular la*

<sup>32</sup> Ley 1242 de 2009. Artículo 29. *“Dentro del transporte fluvial de pasajeros se entienden comprendidos el transporte de turismo, el transporte de servicios especiales y el transporte de apoyo social”*. Decreto 1079 de 2015. Artículo 2.2.3.2.2.1.1. a 2.2.3.2.2.1.6.

<sup>33</sup> Ley 1242 de 2009. Artículo 29. Decreto 1079 de 2015. Artículo 2.2.3.2.2.1.

<sup>34</sup> Ley 1242 de 2009. Artículo 29.

<sup>35</sup> Ley 1242 de 2009. Artículo 16.

<sup>36</sup> Ley 1242 de 2009. Artículo 12.

<sup>37</sup> Ley 1242 de 2009. Artículo 11.

<sup>38</sup> Ley 1242 de 2009. Artículo 14.

<sup>39</sup> Decreto 1079 de 2015. Artículo 2.2.3.2.6.1.

<sup>40</sup> Decreto 1079 de 2015. Artículo 2.2.3.2.4.1.

*“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”*

política y fijar los criterios a tener en cuenta para la directa, controlada o libre fijación de las tarifas en cada uno de los Modos de transporte”. En línea con lo anterior, el artículo 6 de la Resolución No. 668 de 1999 recalcó que el **MINTRANSPORTE** “estudiará, analizará y fijará las tarifas que considere convenientes mediante resolución motivada”.

Por lo tanto, es importante precisar que, independientemente de que el **MINTRANSPORTE** ejerza o no la facultad mencionada, ninguna persona, diferente a dicha entidad, puede fijar las tarifas<sup>41</sup> del transporte fluvial de carga en ninguna región del país.

### **5.3.1.3. Particularidades del transporte fluvial de carga entre Puerto Asís (muelle La Esmeralda) y Leticia (muelle Victoria Regia)**

En Colombia la red fluvial nacional de transporte está dividida en cuatro cuencas, que corresponden con la Región Pacífica y Cuenca del Atrato, la Cuenca del Magdalena, la Orinoquía y la Amazonía<sup>42</sup>. Como tal, la Cuenca de la Amazonía tiene una longitud de 5624 kilómetros y abarca los ríos navegables de Putumayo, Caquetá y Amazonas, de la red primaria, y los ríos Caguán, Caraparana, Cothue, Vaupés, Unilla, Amayacú, Orteguzza, San Miguel, Apaporis, Yarí Miritiparana, Guamuez, Cuembi, correspondientes con la red secundaria<sup>43</sup>. En cuanto al desarrollo fluvial, la Región del Amazonas tiene seis (6) puertos fluviales de interés nacional ubicados en Leticia, La Pedrera y Tarapacá, pertenecientes al departamento del Amazonas, y Puerto Leguizamo, La Tagua y Puerto Asís pertenecientes al departamento del Putumayo<sup>44</sup>.

Como se puede observar, entre los puertos destacados de los departamentos de Amazonas y Putumayo están los que se encuentran en Leticia y Puerto Asís. En estos municipios es donde se ubican los muelles Victoria Regia y La Esmeralda, los cuales corresponden con la ruta fluvial que se pretende estudiar y analizar en el presente acto administrativo, puesto que fue donde se encontró la comisión de presuntas conductas restrictivas de la libre competencia.

Cabe resaltar que el muelle La Esmeralda es uno de los muelles y/o embarcaderos que identificó la **SUPERTRANSPORTE** en un ejercicio de georreferenciación y caracterización que adelantó en el municipio de Puerto Asís (Putumayo). En el estudio adelantado, la entidad señaló:

*“Se observó una infraestructura de tipo rampa metálica para el atraque (paralelo al cuerpo de agua), que presta el servicio de cargue y el descargue de mercancía, cuenta con defensas, tiene cornamusas sencillas, cuenta con una señalización muy básica, pasamanos, pasarelas antideslizantes y accesibilidad para personas con movilidad reducida. Sin embargo, no está en uso debido a la falta de trabajos de dragado y limpieza del canal fluvial navegable.*

*El embarcadero no cuenta con concesión, al parecer fue construido con recursos públicos, tampoco cuenta con zonas donde se encuentren áreas para espera, mapas de ruta e información del sistema, equipos de contraincendios, salvataje y baños.*

*En general, la zona de relación con el entorno es limitada, la vía terrestre está en mal estado, no cuenta con parqueaderos públicos habilitados, iluminación, ciclo rutas, señalización apropiada, ni se pudo establecer las tarifas o precios de los recorridos”<sup>45</sup>.*

<sup>41</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Delegatura para la Protección de la Competencia. Informe Motivado. Radicado No. 19-13567. De conformidad con **MINTRANSPORTE** “(...) de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 336 de 1996, el Ministerio de Transporte es quien formula las políticas para la fijación de tarifas en cada uno de los modos de transporte, sin embargo, es de aclarar que a la fecha el transporte fluvial de carga no cuenta con regulación alguna, de manera que se aplica la libertad tarifaria y se rige bajo las normas de derecho mercantil”.

<sup>42</sup> **SUPERTRANSPORTE**. (2018). *Situación de la Infraestructura y el transporte Fluvial en Colombia Prospectiva*. [https://www.supertransporte.gov.co/documentos/2021/Julio/Puertos\\_19/Situacion-de-la-Infraestructura-y-el-Transporte-Fluvial-en-Colombia-2018.pdf](https://www.supertransporte.gov.co/documentos/2021/Julio/Puertos_19/Situacion-de-la-Infraestructura-y-el-Transporte-Fluvial-en-Colombia-2018.pdf).

<sup>43</sup> **MINTRANSPORTE**. Instituto Nacional de Vías. Subdirección Marítima y Fluvial. (2010) *Informe de Gestión 2010*. <https://www.invias.gov.co/index.php/archivo-y-documentos/servicios-al-ciudadano/proyectos-in-vias/610-informe-de-gestion-2010/file>. **DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN**. (1995) *Plan de acción para el sector fluvial*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2814.pdf>.

<sup>44</sup> **DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN**. (1994). *Proyecto de Integración de la Red Nacional de Transporte*. p. 25.

<sup>45</sup> **SUPERTRANSPORTE**. Delegatura de Puertos. Dirección de Promoción y Prevención. 23. *Putumayo. Caracterización de la Infraestructura, la Operación Portuaria y el Transporte Fluvial en Colombia*. 2022. p. 18. [https://www.supertransporte.gov.co/documentos/2023/Febrero/Puertos\\_10/23.Putumayo.pdf](https://www.supertransporte.gov.co/documentos/2023/Febrero/Puertos_10/23.Putumayo.pdf).



*“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”*

que en la cuenca del Amazonas existían veintinueve (29) empresas de transporte de carga habilitadas para prestar el servicio en esa región. No obstante, se calificó el Río Putumayo como una de las rutas de transporte de carga de mayor demanda debido a las características geográficas y de conexión con el interior del país, con un total de ciento veinte (120) embarcaciones caracterizadas como pertenecientes a las empresas formales de este sector. En la actualidad, la **SUPERTRANSPORTE** reconoce que la capacidad de las embarcaciones que fueron caracterizadas en el muelle la Esmeralda en Puerto Asís en 2022 oscilaba en las 400 toneladas<sup>49</sup>.

Cabe resaltar que, en consideración a las condiciones geográficas de la región amazónica colombiana, sobre los ríos Amazonas, Putumayo, Caguán y Caquetá el transporte fluvial es el modo más utilizado, dada *“la falta de carreteras y el cubrimiento de grandes distancias entre las poblaciones de los departamentos de Putumayo, Caquetá y Amazonas”*<sup>50</sup>. Esto, con sustento en que el 90% del transporte se ejecuta a través de las vías fluviales navegables<sup>51</sup>, por las cuales se moviliza el 1% de la carga fluvial y el 4% de los pasajeros fluviales del país. Así, *“Puerto Asís, Puerto Leguízamo y Leticia cuentan con los mayores movimientos de embarcaciones menores”*<sup>52</sup>.

#### 5.4. Análisis de las medidas cautelares en el caso concreto

Con fundamento en los documentos aportados por el quejoso, esta Superintendencia encuentra que existen suficientes elementos materiales probatorios sobre la probable ejecución de las conductas anticompetitivas llevadas a cabo por **APROEF** y sus asociados. Así, con soporte en los elementos que se expondrán en este numeral, se cumple con el primer elemento relacionado con la probabilidad de ocurrencia de la conducta con apariencia de ilicitud.

A continuación, se presentarán diferentes documentos que fueron allegados con la denuncia como: **(i)** los Estatutos de Constitución de **APROEF**; **(ii)** el certificado de existencia y representación legal de **APROEF**; **(iii)** el Reglamento Interno de Operaciones de **APROEF**; **(iv)** la Circular No. 000015 expedida el 12 de diciembre de 2022, que contendría la tabla de fletes establecida por **APROEF** para la vigencia 2023; y **(v)** la comunicación remitida el 2 de enero de 2023 por **CRISTIAN CAMILO BENAVIDEZ LEGARDA** a las *“autoridades de gobierno”*, los *“gremio de comerciantes”*, y los *“sectores productivos”*. Como se mostrará, estos documentos permiten constatar que **APROEF** y sus asociados estarían fijando el precio del transporte fluvial de carga entre el muelle La Esmeralda en Puerto Asís y el muelle de Victoria Regia en Leticia.

De acuerdo con la información allegada por el solicitante de la cautela, el 6 de febrero de 2022 un grupo de personas naturales y jurídicas decidieron constituir **APROEF**. De acuerdo con sus estatutos, **APROEF** es una entidad sin ánimo de lucro, domiciliada en Puerto Asís, cuyo objetivo principal es la explotación de la navegación fluvial con embarcaciones respecto de mercancía, en los ríos Caquetá, Putumayo, Amazonas y sus afluentes en Colombia, en el río Amazonas y Napo en la República de Perú; el río Napo y Cucaray en la República de Ecuador y el río Amazonas en la República de Brasil. Para lograr dicho objeto, según sus estatutos, puede *“establecer tarifas y servicios extraordinarios de acuerdo con la demanda y las circunstancias”*, entre otros fines, tal como se muestra a continuación:

## ESPACIO EN BLANCO

<sup>49</sup> **SUPERTRANSPORTE**. Delegatura de Puertos. Dirección de Promoción y Prevención. (2022) 23. *Putumayo. Caracterización de la Infraestructura, la Operación Portuaria y el Transporte Fluvial en Colombia*. p. 32. [https://www.supertransporte.gov.co/documentos/2023/Febrero/Puertos\\_10/23.Putumayo.pdf](https://www.supertransporte.gov.co/documentos/2023/Febrero/Puertos_10/23.Putumayo.pdf).

<sup>50</sup> **SUPERTRANSPORTE**. (2018). *Proyecto de investigación infraestructura fluvial: Situación de la infraestructura y transporte fluvial en Colombia*. Prospectiva. p. 123. [https://www.supertransporte.gov.co/documentos/2021/Julio/Puertos\\_19/Situacion-de-la-Infraestructura-y-el-Transporte-Fluvial-en-Colombia-2018.pdf](https://www.supertransporte.gov.co/documentos/2021/Julio/Puertos_19/Situacion-de-la-Infraestructura-y-el-Transporte-Fluvial-en-Colombia-2018.pdf).

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”

### Imagen No. 2. Estatutos de Constitución de APROEF

Para el logro de sus objetivos podrá realizar los siguientes fines específicos o actividades:

- a. Transporte fluvial de carga seca en los ríos, Putumayo, Caquetá, Amazonas y sus afluentes.
- b. Establecer tarifas y servicios extraordinarios de acuerdo con la demanda y las circunstancias.
- c. Realizar estudios y mantener estadísticas que permitan racionalizar la navegabilidad fluvial y en especial los costos del transporte.
- d. Establecer adecuados sistemas de funcionamiento, control, y manejo de las embarcaciones.
- e. Establecer agencias, sucursales o paraderos según las necesidades del servicio.
- f. Velar por la adecuada utilización de las embarcaciones mayores y menores al servicio de la asociación.
- g. Establecer su reglamento interno de operaciones.

**Fuente:** Documento obrante en el Expediente<sup>53</sup>.

Así mismo, en el artículo 3 del documento analizado se encontró que el patrimonio de **APROEF** está constituido por las cuotas mensuales que sus asociados le cancelan. Estos aportes equivalían a veinte (20) pesos por kilo de carga transportado entre Puerto Asís y Leticia.

Además de esto, se encontró que **APROEF** cuenta con un listado de sanciones que pueden ser impuestas a sus asociados. Efectivamente, en el artículo 11 de los Estatutos de Constitución de **APROEF** se determinó que su Junta Directiva tiene la potestad de (i) amonestar; (ii) suspender temporalmente la calidad de asociado; (iii) expulsar; e (iv) imponer multas de cien millones (100.000.000) de pesos y suspender por seis (6) meses “en turnar el cargue de la embarcación” a aquellos asociados que incumplan el Reglamento Interno de Operaciones.

Con fundamento en lo expuesto, el primer elemento que este Despacho analiza es que **APROEF** en sus documentos de constitución configuró elementos —como fines específicos o actividades— que *per se* podrían ser anticompetitivos y, así mismo, suficientes para acreditar las presuntas infracciones al régimen de libre competencia económica. Como se mencionó, de acuerdo con el artículo 29 de la Ley 336 de 1996 y el artículo 6 de la Resolución No. 668 de 1999 expedida por el **MINTRANSPORTE**, dicha entidad es la única facultada para fijar las tarifas de los diferentes modos de transporte. En ese sentido, **APROEF** no podía establecer tarifas y servicios extraordinarios de acuerdo con la demanda y las circunstancias. Así, al también contar con amplios poderes sancionatorios, es un aspecto que resultaría indicativo de la potencialidad de influenciar la conducta de sus agremiados.

Adicionalmente, al revisar el Certificado de Existencia y Representación Legal de **APROEF** se puede constatar que dicha asociación desde su objeto social también se atribuyó una competencia que no le correspondía, la cual, como se vio anteriormente, quedó indicada en sus Estatutos de Constitución. A continuación, se muestra el extracto relativo al objeto social de **APROEF**:

### Imagen No. 3. Objeto social de APROEF

PARA EL LOGRO DE SUS OBJETIVOS PODRA REALIZAR LOS SIGUIENTES FINES ESPECIFICOS O ACTIVIDADES: A. TRANSPORTE FLUVIAL DE CARGA SECA EN LOS RIOS, PUTUMAYO, CAQUETA, AMAZONAS Y SUS AFLUENTES. B. ESTABLECER TARIFAS Y SERVICIOS EXTRAORDINARIOS DE ACUERDO CON LA DEMANDA Y LAS CIRCUNSTANCIAS. C. REALIZAR ESTUDIOS Y MANTENER ESTADISTICAS QUE PERMITAN RACIONALIZAR LA NAVEGABILIDAD FLUVIAL Y EN ESPECIAL LOS COSTOS DEL TRANSPORTE. D. ESTABLECER ADECUADOS SISTEMAS DE FUNCIONAMIENTO, CONTROL, Y MANEJO DE LAS EMBARCACIONES. E. ESTABLECER AGENCIAS, SUCURSALES O PARADEROS SEGUN LAS NECESIDADES DEL SERVICIO. F. VELAR POR LA ADECUADA UTILIZACION DE LAS EMBARCACIONES MAYORES Y MENORES AL SERVICIO DE LA ASOCIACION. G. ESTABLECER SU REGLAMENTO INTERNO DE OPERACIONES. H. REALIZAR ALIANZAS, UNIONES TEMPORALES O CONSORCIOS CON OTRAS EMPRESAS. I. RESPETAR EL ESPIRITU ASOCIATIVO Y VELAR POR EL BIENESTAR DE SUS ASOCIADOS.

**Fuente:** Documento obrante en el Expediente<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> Sistema de Trámites. Radicado No. 23183196--0000100002. p. 4.

<sup>54</sup> Sistema de Trámites. Radicado No. 23183196—0000400003. p. 2.

*“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”*

Como se puede observar, desde el objeto social de **APROEF**, que a partir de la legislación mercantil faculta y delimita su existencia y funcionamiento, dicha asociación se atribuyó la prerrogativa de “ESTABLECER TARIFAS Y SERVICIOS EXTRAORDINARIOS DE ACUERDO CON LA DEMANDA Y LAS CIRCUNSTANCIAS”. Dicho de otro modo, **APROEF** desbordó los límites del derecho de asociación, debido a que lejos de buscar “la satisfacción de un interés u objetivo común”<sup>55</sup>, pasó a intervenir un aspecto clave de la dinámica de competencia, como lo es el precio que se paga por un servicio, incluso en función de una de las variables fundamentales para su determinación, esto es, su demanda en el mercado.

Lo anterior, se insiste, pese a que la única entidad facultada legalmente para hacerlo es **MINTRANSPORTE**, por lo que ese “fin específico” o “actividad” que persigue **APROEF** desde su constitución, se traduce en una conducta con la plena potencialidad de fijar precios en el mercado, lo que se encuentra proscrito en el régimen de la libre competencia —numeral 1 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992—. No puede olvidarse que de conformidad con el artículo 46 del Decreto 2153 de 1992 están prohibidas las conductas que afecten la libre competencia en los mercados, las cuales, en los términos del Código Civil, se consideran de objeto ilícito.

Precisamente, esta Superintendencia en otras oportunidades ha manifestado que las asociaciones deben evitar “(...) a toda costa promover o ejecutar directamente acuerdos contrarios a la libre competencia, o servir de plataforma para que los mismos se pacten o ejecuten, o influenciar de cualquier forma a sus afiliados o asociados para que pacten o implementen precios o tarifas (...)”<sup>56</sup>.

En ese mismo sentido, la jurisdicción de lo contencioso administrativo considera que la actividad gremial debe estar sujeta al cumplimiento de las normas sobre protección de la libre competencia económica. Al respecto, el Consejo de Estado, sostuvo que:

*“La Sala es enfática en indicar que la actividad gremial es totalmente legítima en Colombia y que incluso la misma tiene respaldo constitucional, pero que, como cualquier otra actividad en nuestro país, encuentra su límite en el ordenamiento jurídico, esto es, que esta actividad debe adelantarse con sujeción a las disposiciones legales vigentes, dentro de las cuales se encuentran las normas sobre protección de la libre competencia económica.*

*Así, cuando una asociación o ente gremial propicia, planea, estructura o ejecuta una conducta anticompetitiva se le ha considerado como responsable por la infracción del régimen de competencia y, en consecuencia, puede ser acreedor de una sanción por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio”<sup>57</sup>.*

Adicionalmente, este Despacho puede evidenciar que en el Reglamento Interno de Operaciones de **APROEF** se establecieron diferentes obligaciones a cargo de sus agremiados. Dentro de las principales se destacan y resumen las siguientes: **(i)** toda la carga que se transporte por las embarcaciones deberá declararse a la asociación —no declarar la carga puede acarrear una multa de diez millones (10.000.000) de pesos—; **(ii)** el cargue y zarpe de las embarcaciones se hará por turnos de llegada al muelle La Esmeralda de Puerto Asís, Putumayo, —en caso de no hacerlo así, el asociado podrá ser sancionado con una multa de cien millones (100.000.000) de pesos y seis (6) meses de sanción para cargar; **(iii)** se estableció el precio del kilogramo de carga seca hacia Leticia en seiscientos cincuenta (650) pesos y a la Pedrera<sup>58</sup> en mil quinientos (1.500) pesos, que se incrementaría “según lo establezca la honorable Asamblea de Asociados”—; **(iv)** establecer la capacidad máxima de carga que se podría transportar en condiciones normales de navegación —doscientos cincuenta (250) toneladas— y en condiciones de verano —ciento cincuenta (150) toneladas—; y **(v)** toda embarcación que zarpe deberá tener una carta de conocimiento en la que se indicará “la carga recibida, cantidad, propietario, destino, destinatario, estado de la misma”.

<sup>55</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-865 de 2004.

<sup>56</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución No. 72158 de 2018.

<sup>57</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 25 de agosto de 2022. Rad. No. 250002324000 212 00621 01.

<sup>58</sup> Sistema de Trámites. Radicado No. 23183196--0000100002. p. 17 – 19. “Art.3- El valor de kilo de carga seca por peso transportada hacia Leticia y puestos intermedios será de seiscientos cincuenta pesos (\$650), el valor del kilo transportado a la Pedrera será de mil (\$ 1.000) pesos, valor que se aumentará anualmente, según lo establezca la honorable Asamblea de Asociados. Parágrafo 1. El valor del kilo de carga seca por volumen transportada hacia Leticia y puestos intermedios será de mil quinientos pesos (\$1.500). Parágrafo 2. El valor de la tonelada de carga seca por extra volumen transportada hacia Leticia y puestos intermedios será de seis mil pesos (\$6.000) por paca o caja”.

*“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”*

En particular, al analizar el reglamento interno citado se puede constatar que **APROEF** y sus asociados habrían fijado diferentes condiciones del transporte fluvial de carga en la ruta entre Puerto Asís y Leticia. Elementos como el precio, la capacidad de carga, el recaudo de información de la actividad transportadora y el establecimiento de multas serían aspectos regulados por la asociación. Como se mencionó, varias de estas disposiciones únicamente pueden ser fijadas por el **MINTRANSPORTE**. Por lo tanto, **APROEF** y sus asociados estarían determinando conjuntamente diferentes variables de competencia que afectan el normal funcionamiento del mercado.

Ese tipo de conductas tienen la potencialidad o el efecto de unificar el comportamiento de los miembros de **APROEF** afectando su actuar autónomo e independiente en el mercado. Al respecto, esta Superintendencia ha considerado que:

*“Las decisiones que toman las asociaciones en desarrollo de su objeto social de agremiación y que, en principio, restringen la libre competencia, se dividen en dos grandes grupos: (...)*

*El segundo grupo tiene relación directa con las acciones llevadas a cabo por la asociación en el giro ordinario de sus actividades, pues, mediante ellas **se puede crear un escenario óptimo para transgredir el régimen de libre competencia, cuando tengan la potencialidad o el efecto de unificar el comportamiento de sus miembros en cuanto a diversas variables de competencia (como precio, calidad, cantidad y servicio), y que afecten su libertad o actuar individual en el mercado***<sup>59</sup> (negrilla fuera de texto original).

Por si lo anterior fuera poco, y si bien en el régimen de protección de la competencia la potencialidad de la conducta es suficiente para reprochar un acuerdo que tenga por objeto<sup>60</sup> la fijación de precios — numeral 1 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992—, así como para que se configure el acto de influenciación proscrito en el numeral 2 del artículo 48 del Decreto 2153 de 1992 tampoco es necesario “comprobar el efecto”<sup>61</sup>, este Despacho, a partir del análisis de las evidencias que reposan en la solicitud de medida cautelar, encuentra elementos de juicio suficientes para establecer que la finalidad de **APROEF**, encaminada a establecer tarifas en la ruta fluvial entre Puerto Asís y Leticia, no solo se materializó, sino además habría generado efectos negativos en el mercado.

A partir de un análisis de los precios contenidos en una muestra significativa de facturas aportadas en la denuncia por el solicitante de la cautela, es posible evidenciar el comportamiento de los precios del servicio de transporte fluvial de carga entre Puerto Asís y Leticia después de la entrada de **APROEF** al mercado. Así, este Despacho revisó facturas de venta expedidas por parte de diferentes agentes del mercado presuntamente afectado, entre el inicio de 2021 y finales de 2022.

A continuación, se presentan los resultados del análisis que permite apreciar la variación de los precios en el periodo advertido y particularmente su llamativo incremento.

## ESPACIO EN BLANCO

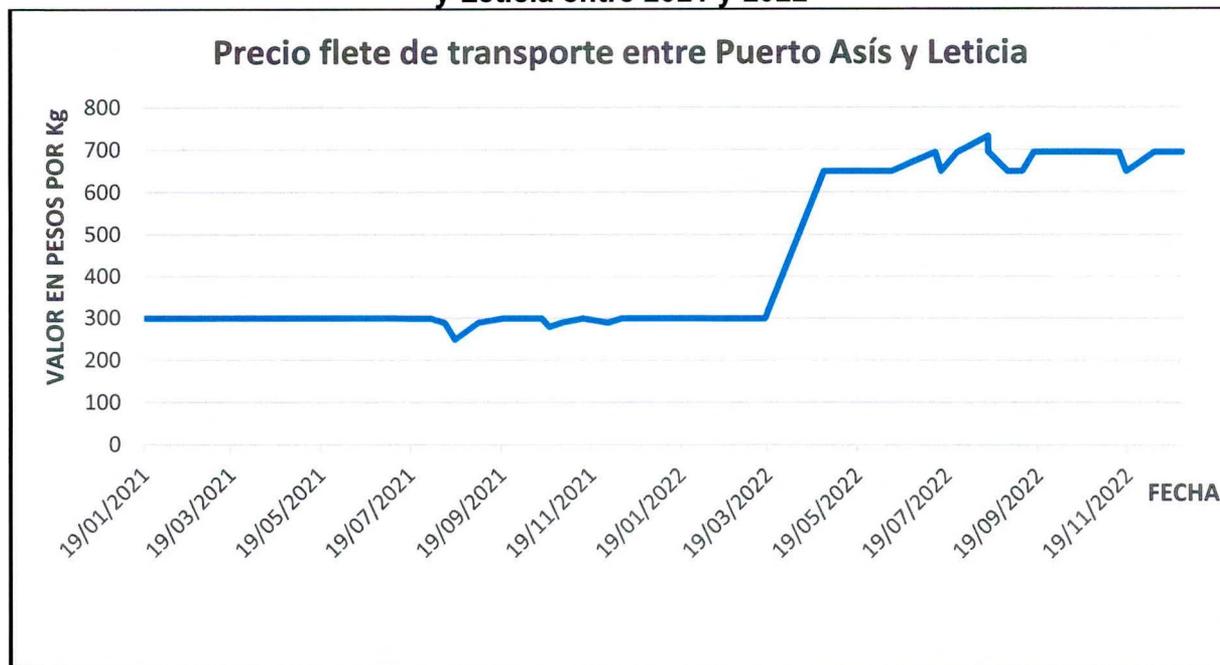
<sup>59</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Cartilla Gremios. Disponible en [https://www.sic.gov.co/recursos\\_user/documentos/CARTILLA\\_GREMIOS.pdf](https://www.sic.gov.co/recursos_user/documentos/CARTILLA_GREMIOS.pdf).

<sup>60</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 28 de enero de 2010. Rad. 250002324000 2001 00364 01.

<sup>61</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución No. 16562 de 2015.

“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”

Gráfica No. 1. Comportamiento del precio del servicio de transporte de carga fluvial entre Puerto Asís y Leticia entre 2021 y 2022



Fuente: Elaboración Superintendencia de Industria y Comercio<sup>62</sup>.

Como se observa en la gráfica presentada, posterior a la fecha de constitución de **APROEF**, correspondiente al 6 de febrero de 2022, los agentes de mercado atendieron a dicha coordinación y el precio del transporte de carga fluvial presentó un alza considerable, sin que se encuentre otra explicación que lo justifique. Este precio, tal y como lo evidencian las pruebas que reposan en el Expediente, se incrementó de manera significativa —aproximadamente en un **217%**— en relación con el precio que se venía cobrando por el mismo servicio en periodos anteriores. De ahí que se considere que “[u]na asociación puede por sí misma organizar, orquestar y motivar violaciones a la competencia directas, o simplemente facilitarlas”<sup>63</sup>.

Lo anterior, demostraría que **APROEF** y sus asociados habrían materializado en el mercado la fijación del precio del transporte fluvial de carga, y sería una operación que en la actualidad se estaría llevando a cabo. Además, se corrobora que el precio establecido como tarifa unificada correspondería con el que se indicó en su Reglamento Interno de Operaciones. Sobre el particular, es de precisar que, a partir de la facturación allegada con la denuncia, este Despacho pudo identificar que, de manera consistente con lo expuesto en dicho Reglamento Interno de Operaciones, el precio cobrado por el transporte fluvial de carga entre Puerto Asís y Leticia fue efectivamente de seiscientos cincuenta (650) pesos por kilogramo y que el precio del cargue de la mercancía también fue cobrado a cuarenta y cinco (45) pesos por kilogramo.

No puede olvidarse que esta Superintendencia previamente ha referido algunas actuaciones comúnmente utilizadas y que pueden constituirse como infractoras del régimen de competencia, entre las que se destacan las siguientes:

“(…)

a. **Decisiones vinculantes** o no vinculantes **que pretendan influir en los precios de los bienes o servicios de los agentes en el mercado.** Pueden consistir en recomendaciones o sugerencias de precios mínimos, la forma como se determinen los precios y las cantidades de bienes producidos y/o comercializados en el mercado.

b. **Decisiones vinculantes** o no vinculantes **que determinen variables diferentes al precio para los miembros de las asociaciones como agentes del mercado.** Estos pueden consistir principalmente en la determinación de políticas comerciales conjuntas y uniformes,

<sup>62</sup> Sistema de Trámites. Radicado No. 23183196—0000200003, 23183196—0000200004, 23183196—0000400004, y 23-183196-4. Se analizaron 62 facturas de venta.

<sup>63</sup> Traducción libre. Trade Associations - OCDE Policy Roundtables 2007. “A trade association may itself organize, orchestrate and enforce naked antitrust violations, or may simply facilitate them”. p. 16.

“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”

en la prohibición o el establecimiento de descuentos o rebajas, en la no prestación o **en la prestación de servicios adicionales** y el cobro o exoneración de los mismos.

**c. Anuncios explícitos de incrementos de precios o de la necesidad de afrontar conjuntamente ciertos costos aumentados.**

(...)<sup>64</sup> (subraya y negrilla fuera de texto original).

Adicionalmente, se cuenta con evidencias que demuestran que **APROEF** fijó directamente los precios en el mercado afectado. En efecto, el 12 de diciembre de 2022, dicha asociación habría expedido la Circular No. 000015 de 2022 en la que estableció una tabla de fletes que estaría vigente para el 2023. Del documento se desprende que la tabla de fletes establecida por **APROEF** tendría la finalidad de garantizar “los mejores precios, pero también el mejor servicio”, al incluir dentro del servicio el cargue de la mercancía en el muelle La Esmeralda, Puerto Asís, el seguro para la carga y el cubrimiento de los efectos de la inflación. A continuación, se muestra el contenido de la circular referida:

**Imagen No. 4. Circular 000015 del 12 de diciembre de 2022**

**Tabla de Fletes Enero 2023 APROEF**

VOLUMEN (Papel Higiénico, Toallas Higiénicas, Servilletas, Vinopel, Aluminio Papel, Bombillos)	\$	3.000	Kg
PAÑAL	\$	2.000	Kg
ELECTRODOMESTICOS (Frs, Neveras, Accesorios, Bicicletas, Sillas, Licuadoras, Juguetes, Mueblería, Colchones, Colchonetas)	\$	5.000	Kg
CUBETAS DE HUEVOS	\$	3.000	Kg
MECATERIA (Papas, Chitas)	\$	6.000	Kg
TUBERIA PVC Hasta 12"	\$	2.000	Kg
TUBERIA PVC de 12" En Adelante	\$	6.000	Kg
ESTRUCTURA VOLUMEN (Tubera Hierro, Regilla, Mamparas)	\$	2.000	Kg
BOLSAS PLASTICAS	\$	850	Kg
ICOPOR (Desechables)	\$	15.000	Unidad
TANQUES (Acrylicos, Agua)	\$	10.000	Kg
VIDRIO	\$	1.500	Kg
BAVARIA	\$	850	Kg
POSTOBON	\$	1.300	Kg
<b>VEHICULOS AUTOMOTORES</b>			
AUTOMOVILES	\$	6.000.000	Unidad
CAMIONETAS	\$	8.500.000	Unidad

CAMPEROS	\$	8.500.000	Unidad
CAMION	\$	15.000.000	Unidad
TURBO SENCILLA	\$	10.000.000	Unidad
TURBO MEDIANA	\$	12.000.000	Unidad
TURBO GRANDE	\$	15.000.000	Unidad
<b>BUSSETAS</b>			
BANS	\$	8.500.000	Unidad
BUSETA	\$	15.000.000	Unidad
BUS	\$	25.000.000	Unidad
VOLQUETA	\$	15.000.000	Unidad
<b>MAQUINARIA AMARILLA</b>			
RETRO	\$	2.000	Kg
PAJARITA	\$	2.000	Kg
BIBRO	\$	2.000	Kg
MOTONIVELADORAS	\$	2.000	Kg
MAQUINARIA CONSTRUCCION (Troncos, Mezcladoras)	\$	3.000	Kg
<b>MOTOCICLOS</b>			
PIAGOS	\$	1.500.000	Unidad
MOTOS	\$	500.000	Unidad
<b>OTROS</b>			
MODULOS CUARTOS FRIOS	\$	3.500	Kg
PLANTAS ELECTRICAS	\$	3.500	Kg
PESO NETO (ING SEC)	\$	850	Kg
GALLINERIA (Volumen)	\$	1.500	Kg

Fuente: Documento obrante en el Expediente<sup>65</sup>.

El documento expuesto permite corroborar que **APROEF** y sus asociados habrían coordinado su comportamiento en el mercado, con una finalidad evidentemente anticompetitiva pues su objetivo como asociación está relacionado con la fijación del precio del servicio del transporte fluvial de carga entre Puerto Asís y Leticia para el año 2023.

Al respecto, es importante resaltar que, de conformidad con la información suministrada, se identificó que los precios del servicio de transporte de carga fluvial se habrían incrementado de manera significativa por kilogramo transportado, en mayor o menor medida dependiendo del producto.

<sup>64</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Cartilla Gremios. Disponible en [https://www.sic.gov.co/recursos\\_user/documentos/CARTILLA\\_GREMIOS.pdf](https://www.sic.gov.co/recursos_user/documentos/CARTILLA_GREMIOS.pdf).

<sup>65</sup> Sistema de Trámites. Radicado No. 23183196--0000100002. p. 21-22.

“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”

Además, respecto de algunas mercancías<sup>66</sup>, **APROEF** habría establecido una forma de determinar el precio del transporte fluvial de carga respecto al número de unidades. En relación con lo establecido en la tabla de fletes de **APROEF** para 2023, este Despacho pudo evidenciar que como se acordó en la Circular No. 000015 expedida el 12 de diciembre de 2022, el precio del transporte fluvial de carga cobrado por sus agentes asociados, fue efectivamente el establecido por dicha Asociación, aspecto que es lo suficientemente indicativo para confirmar que los miembros de **APROEF** estarían aplicando los valores anticompetitivamente definidos por esta.

En ese sentido, a partir del material probatorio obrante en el expediente, esta Superintendencia pudo concluir que la conducta anticompetitiva desplegada por **APROEF** y sus asociados tendría efectos en el mercado, toda vez que los precios de la tabla de fletes para el 2023 están siendo cobrados en la actualidad a los usuarios del servicio de transporte de carga fluvial entre Puerto Asís y Leticia para el año 2023.

Esta Superintendencia también tuvo conocimiento de una comunicación remitida el 2 de enero de 2023 por **APROEF** a las “autoridades de gobierno”, el “gremio de comerciantes” y los “sectores productivos”, en la que, como consecuencia de los reclamos suscitados con ocasión al incremento del precio del transporte fluvial de carga<sup>67</sup>, indicó las razones que supuestamente motivaban las nuevas tarifas. Sobre el particular, se debe destacar que, según argumentó **APROEF**, el incremento de la tarifa tendría origen en que el valor del transporte fluvial de carga abarcaría los siguientes gastos: (i) operacionales de una embarcación; (ii) combustible y lubricantes; y (iii) administrativos. A continuación, se muestran algunos extractos de la comunicación:

### Imagen No. 5. Gastos del transporte fluvial de carga entre Puerto Asís y Leticia

Asunto: Incremento de las tarifas en los fletes de carga en la ruta puerto Asís – Leticia.

Respetados Señores,

Con respecto al documento de fecha 30 de diciembre de 2022, en el cual ustedes manifiestan su inconformidad con el incremento de las tarifas en los fletes de carga en la ruta Puerto Asís – Leticia, establecidos por APROEF en la circular No. 000015 del 12 de diciembre de 2022; de manera cordial nos permitimos justificar dicho incremento:

#### GASTOS OPERACIONALES DE UNA EMBARCACION O CONVOY

Los gastos operacionales aquí establecidos comprenden de un viaje de ida y vuelta establecido en 45 días en la ruta Puerto Asís – Leticia – Puerto asís.

#### Tripulación y Rancho:

Capitán	: \$4.000.000
Piloto x 2	: \$6.000.000 = \$12.000.000
Maquinista	: \$2.000.000
Contra maestre	: \$8.000.000
Ayudante x 3	: \$1.200.000 = \$3.600.000
Rancho	: \$5.000.000
Total	: \$34.600.000

#### Combustibles y lubricantes:

ACPM	: 6000 galones a \$11.000 el galón para un total de \$66.000.000
Gasolina	: 800 galones equipo auxillar galón \$11.440 para un total de \$9.155.200
Lubricante	: 2 canecas de 55 galones a \$3.200.000 cdu. Para un total de \$6.400.000
Filtros	: 4 filtros \$600.000
Total	: \$82.155.200

#### Gastos administrativos:

MUELLE LA ESMERALDA- PUERTO ASIS, PUTUMAYO

<sup>66</sup> Dentro de las mercancías, cuya forma de calcular el precio del servicio de transporte fluvial de carga se ajustó a un valor unitario y no con referencia al kilo, se encuentran los vehículos automotores, busetas y motocicletos.

<sup>67</sup> Sistema de Trámites. Radicado No. 23183196--0000100002. p. 23 – 29.

“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”

Unidos por el progreso de la amazonía



Dentro de los gastos administrativos tenemos el aporte que hace cada propietario de embarcación a la empresa donde se encuentra vinculada, que es un aporte de \$30 pesos por kilo transportado, y que de acuerdo con APROEF las embarcaciones estarían cargando un máximo de 250000 kilos por viaje, en total sería un aporte de \$7.500.000=. Otro gasto en el que incurre cada propietario de embarcación es el de los trámites con las autoridades de Tabatinga Brasil, en el paso de control obligatorio que tienen que hacer nuestras embarcaciones el cual tiene un costo de \$1.000.000=; y cuando se tienen que hacer maniobras de descargues por Tabatinga Brasil los cuales tienen un costo de \$4.000.000=.

Que en resumidas cuentas los costos operacionales de una embarcación, en la ruta Puerto Asís – Leticia – Puerto Asís, transportando 250000 kilos suman los \$129.255.200 pesos.

Otro punto importante que se tuvo en cuenta para hacer dicho incremento es que a partir de la fecha se va a adquirir un seguro para la carga, si bien es cierto que las embarcaciones cuentan con una póliza de responsabilidad civil contractual establecida por el Ministerio de Transporte por un monto establecido de 200 SMLMV que sería un total de \$232.000.000= millones de pesos, monto que no cubre la totalidad del valor de la carga transportada en las embarcaciones, ya que la mayoría de la veces los valores de la carga transportada supera el monto de los \$232.000.000= millones de pesos por viaje, con esta medida queremos garantizarle a los gremios productivos y de comerciantes de Leticia que en caso de un siniestro toda su carga este asegurada y no tengan pérdidas y que el transportador no asuma costos por la pérdida o daños de las cargas.

Cordialmente,

CRISTIAN CAMILO BENAVIDEZ

Gerente

Asociación de propietarios de Embarcaciones Fluviales (APROEF)

Fuente: Documento obrante en el Expediente<sup>68</sup>.

Al revisar la comunicación presentada, se observa que en los cálculos realizados por **APROEF** sobre los gastos que lleva la prestación del servicio de transporte fluvial de carga entre Puerto Asís y Leticia, se definió que a todos sus miembros les aplicarían los mismos costos operacionales. Los cuales, ascenderían a ciento veintinueve millones doscientos cincuenta y cinco mil doscientos (129.255.200) pesos por transportar una embarcación con doscientos cincuenta mil (250.000) kilogramos entre Puerto Asís – Leticia – Puerto Asís. En este punto, es importante recordar que **APROEF** determinó la capacidad de carga en el artículo 5 de su Reglamento Interno de Operaciones, aspecto que confirmaría que dicha asociación incide directamente en la determinación del precio del servicio de transporte fluvial de carga en la ruta objeto de análisis.

En línea con lo anterior, otra situación que se destaca del documento presentado corresponde con que **APROEF** también estaría incidiendo en la determinación de los gastos administrativos, toda vez que cada propietario de embarcación se encuentra obligado a pagarle treinta (30) pesos por cada kilogramo transportado. Lo que equivaldría por trayecto aproximadamente a siete millones quinientos mil (7.500.000) pesos, debido a que cada embarcación llevaría aproximadamente doscientos cincuenta mil (250.000) kilogramos. En ese sentido, es importante advertir que incluso **APROEF**, de acuerdo con sus Estatutos de Constitución, podría participar en el mercado mediante la actividad de “transporte fluvial de carga seca en los ríos, Putumayo, Caquetá, Amazonas y sus afluentes”<sup>69</sup>.

<sup>68</sup> Sistema de Trámites. Radicado No. 23183196--0000100002. p. 30 – 32.

<sup>69</sup> Sistema de Trámites. Radicado No. 23183196--0000100002. p. 4.

“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”

Sobre el aspecto descrito previamente, esta Superintendencia ha considerado que existen situaciones en que una asociación actúa ya no como promotor de conductas anticompetitivas sino como partícipe en el mercado ejecutando directamente prácticas restrictivas de la competencia.

*“(…) existen situaciones en las que la asociación actúa ya no como promotor de conductas que pueden restringir la competencia (lo que por sí mismo es sancionable, como cuando sugiere a sus miembros la fijación de un precio), sino como partícipe en el mercado relevante, ejecutando directamente prácticas restrictivas de la competencia, sin que sea necesaria la intervención de sus miembros. Así, por ejemplo, una asociación puede celebrar contratos con proveedores de sus miembros que resulten siendo restrictivos de la competencia, caso en el cual la asociación actuará directamente como agente del mercado y no como ente que puede afectar el desarrollo del mismo. En estos eventos las asociaciones pueden ser sancionadas por las conductas que ejecuten directamente en el mercado, independientemente de que tales comportamientos estén relacionados con su objeto social de agremiación y/o hagan referencia a la relación o vínculo que tienen con sus miembros”<sup>70</sup>.*

Igualmente, llama la atención que **APROEF** y sus asociados estarían incidiendo en el precio del transporte fluvial de carga en la ruta estudiada al establecer un seguro adicional para la mercancía transportada. Al respecto, es necesario reiterar que las empresas de transporte fluvial únicamente están obligadas a contar con la cobertura de seguros dispuesta en el artículo 2.2.3.2.4.1. del Decreto 1079 del 2015<sup>71</sup>. En consecuencia, la obligación adicional que **APROEF** estaría incorporando para el transporte fluvial de carga generaría un costo adicional que no fue previsto ni fijado por el regulador del mercado.

Precisamente, la jurisdicción de lo contencioso administrativo anteriormente ha avalado casos en los que esta Superintendencia reprochó consensos que se generaron desde asociaciones para afectar la oferta de servicios y la transparencia de la información en el mercado. Así, el Consejo de Estado no solo considera que dichos comportamientos escapan del ejercicio del derecho de asociación, sino que además configuran conductas contrarias a la libre competencia.

*“(…) la Sala que el criterio expuesto por la SIC en los actos administrativos demandados encuentra sustento jurídico en las normas relativas al alcance del derecho de asociación y los límites contemplados en la Constitución y la ley. Además, del análisis del acervo probatorio realizado por esa Superintendencia se evidencia que la información compartida por las EPS a través de ACEMI, contenía estructuras de costos y políticas de aprobación de procedimientos, datos que resultan sensibles y que, en circunstancias normales no sería compartida entre competidores.*

*Aunado a ello, **de la información compartida se generaron consensos para afectar la oferta de servicios de salud y la transparencia de la información en el mercado, circunstancias que claramente escapan del ejercicio del derecho de asociación** de las EPS y que, de conformidad con las pruebas obrantes en el expediente administrativo soportan la decisión contenida en los actos administrativos demandados.*

*En esa misma línea, se pronunció el a quo frente a este cargo, al señalar que **la concertación de estrategias por parte de las EPS para unificar la definición de los servicios cubiertos o no por el POS, a través de ACEMI, atenta contra el ordenamiento legal que prohíbe la realización de conductas contrarias a la libre competencia. Por lo tanto, tal circunstancia excede el ejercicio del derecho de asociación**<sup>72</sup> (subraya y negrilla fuera de texto original).*

<sup>70</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Cartilla Gremios. Disponible en [https://www.sic.gov.co/recursos\\_user/documentos/CARTILLA\\_GREMIOS.pdf](https://www.sic.gov.co/recursos_user/documentos/CARTILLA_GREMIOS.pdf).

<sup>71</sup> Decreto 1079 de 2015. Artículo 2.2.3.2.4.1. “Las empresas de transporte fluvial están obligadas a tomar las siguientes coberturas de seguros:

1. Cobertura de responsabilidad civil contractual por daños a los pasajeros o a la carga.
2. Cobertura de responsabilidad civil extracontractual por daños derivados de la actividad de transporte fluvial.
3. Cobertura de responsabilidad civil por contaminación a las vías fluviales.

El Ministerio de Transporte establecerá mediante resolución las cuantías mínimas que deberán cubrir las pólizas de seguros a que se refiere el presente artículo”.

<sup>72</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 3 de diciembre de 2020. Rad. 250002324000 2012 00678 03.

*“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”*

En conclusión, los diferentes elementos probatorios que fueron allegados con la queja permiten a este Despacho acreditar, con la suficiencia requerida para decretar una medida cautelar, la probable comisión de diferentes conductas anticompetitivas desplegadas por **APROEF** y sus asociados, encaminadas a fijar de manera artificial el precio del transporte fluvial de carga entre Puerto Asís y Leticia. Estas conductas, de acuerdo con lo expuesto en acápite inicial del presente acto administrativo, podrían configurar lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, el numeral 1 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992 y el numeral 2 del artículo 48 del Decreto 2153 de 1992. Además, se resalta que, dada las particularidades del caso analizado, no solo se encuentran conductas reprochables por su potencialidad de desconocer la libre competencia, sino además conductas cuya materialización estaría generando efectos negativos en el mercado afectado.

Adicionalmente, de acuerdo con el material probatorio analizado, para esta Superintendencia también existen elementos de juicio que permiten concluir la probable ineffectividad de una eventual decisión sancionatoria en caso de no decretarse oportunamente una medida cautelar. En efecto, tal como lo ha manifestado la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, 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 (...) que de no precaverse, transforme en tardío el fallo definitivo”*<sup>73</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 proteja al mercado del riesgo que la conducta anticompetitiva representa. Aterrizando al caso en concreto, se advierte que, de no implementar las medidas cautelares en esta etapa, podrían surgir, cuando menos, los siguientes efectos negativos sobre el mercado analizado:

**Sobre las tarifas del servicio público esencial de transporte fluvial:** Este Despacho encuentra que, de no adoptarse las medidas cautelares, se podría seguir perpetuando el alza presuntamente coordinada y artificiosa de los precios en las tarifas del servicio público esencial de transporte fluvial de carga entre los municipios de Puerto Asís y Leticia. En efecto, como se advirtió de forma previa, tras el surgimiento de **APROEF** las tarifas de transporte habrían incrementado su valor sustancialmente. Adicionalmente, dichos incrementos se habrían efectuado de forma sucesiva y constante, con una periodicidad cuando menos anual. De esta forma, en el evento de que no se ordene el cese de esta conducta, la tarifa del servicio de transporte fluvial, convenida y fijada por los asociados de **APROEF**, podría seguir aumentando, generando así los efectos adversos sobre los actores de mercado que a continuación se mencionan.

**Sobre los comerciantes y/o generadores de carga:** Dado que Leticia no cuenta con modos alternos y eficientes de transporte distintos al fluvial, este último se configura como el modo de transporte y servicio público esencial utilizado por los generadores de carga para la movilización de sus mercancías y el posterior abastecimiento de la población, especialmente la ubicada en la ciudad de Leticia. Aunado a lo anterior, de conformidad con la evidencia obrante en el expediente, este Despacho observó que **APROEF** tendría la suficiente influencia para concentrar la oferta del servicio de transporte de carga seca en la ruta fluvial Puerto Asís-Leticia, razón por la cual, en el evento en que no se ordenara medida cautelar alguna, dichos comerciantes se verían obligados a seguir pagando el valor que unilateralmente establezca dicha asociación. Esto es así, por cuanto actualmente la mayoría de los transportadores que prestan el servicio de transporte fluvial de carga seca en esa ruta, se encuentran asociados a **APROEF**.

**Sobre los consumidores finales:** Como consecuencia final de lo expuesto, el incremento de las tarifas aplicadas a los generadores de carga seca, podría dar lugar al traslado de los costos del servicio de transporte fluvial de carga a los consumidores finales. Lo anterior, considerando que estos se configuran en los últimos eslabones de la cadena de valor, siendo los sujetos de principal interés de protección por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio. En tal escenario, las conductas desplegadas por **APROEF**, se traducirían en el aumento de los precios de la canasta familiar, así como de los precios de todos aquellos productos identificables como carga seca, que son transportados en la ruta fluvial Puerto Asís-Leticia.

<sup>73</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-913 de 2009.

*“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”*

Por lo tanto, se considera necesario el decreto de las medidas cautelares que correspondan, con la finalidad de evitar que las presuntas conductas continúen materializándose en el mercado; que la población del Departamento del Amazonas se vea perjudicada al asumir un aumento del precio por cuenta del incremento significativo en los costos del transporte fluvial de carga entre Puerto Asís y Leticia; y permitir que se restablezca la libre competencia entre los agentes de mercado que participan en la prestación del servicio de transporte fluvial de carga en la ruta mencionada, lo que contribuye a alcanzar en particular los siguientes propósitos: la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica, previstos en el artículo 3 de la Ley 1340 de 2009.

En consecuencia, con la finalidad de lograr estos cometidos, y con fundamento en lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 3 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 3 del Decreto 92 de 2022, y el artículo 18 de la Ley 1340 de 2009, este Despacho considera proporcional el decreto de las medidas cautelares que se detallarán a continuación. Estas medidas buscan evitar que se manipule de forma artificial el precio del transporte fluvial de carga entre Puerto Asís y Leticia, por cuanto buscan que dicho servicio esencial y trascendental para el abastecimiento de mercancías hacia Leticia se rija por la libre oferta y demanda de este. Las medidas que se adoptarán corresponden con las siguientes:

(i) Ordenar a **APROEF**, y a cada uno de sus asociados, como medida cautelar, la suspensión inmediata de las conductas que puedan resultar contrarias al artículo 1 de la Ley 155 de 1959, el numeral 1 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992 y el numeral 2 del artículo 48 del Decreto 2153 de 1992.

(ii) Ordenar a **APROEF**, como medida cautelar, que suspenda inmediatamente cualquier conducta y/o comportamiento encaminado a fijar directa o indirectamente los precios del servicio del transporte fluvial de carga y/o influenciar a sus asociados para que fijen directa o indirectamente los precios del servicio transporte fluvial de carga en la ruta entre Puerto Asís (muelle La Esmeralda) y Leticia (muelle Victoria Regia), y en cualquier otro trayecto.

(iii) Ordenar a **APROEF**, como medida cautelar, suspender los efectos de la Circular No. 000015 expedida el 12 de diciembre de 2022 y cualquier otra circular, reglamento, comunicación y/o documento, que fije directa o indirectamente los precios del servicio del transporte fluvial de carga en la ruta entre Puerto Asís (muelle La Esmeralda) y Leticia (muelle Victoria Regia), y en cualquier otro trayecto. El cumplimiento de la orden impartida deberá ser acreditado, con los soportes pertinentes, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la comunicación de esta decisión, ante la Dirección de Cumplimiento de esta Superintendencia.

(iv) Ordenar a cada uno de los asociados de **APROEF**, como medida cautelar, que suspendan inmediatamente cualquier conducta y/o comportamiento coordinado o concertado encaminado a fijar directa o indirectamente los precios del servicio del transporte fluvial de carga en la ruta entre Puerto Asís (muelle La Esmeralda) y Leticia (muelle Victoria Regia), y en cualquier otro trayecto.

(v) Ordenar a **APROEF**, como medida cautelar, abstenerse de promover o propiciar escenarios que permitan obtener, intercambiar y/o compartir cualquier tipo de información sensible en la determinación de los precios de sus asociados para la prestación del servicio de transporte fluvial de carga en la ruta entre Puerto Asís (muelle La Esmeralda) y Leticia (muelle Victoria Regia), y en cualquier otro trayecto.

(vi) Ordenar a cada uno de los asociados de **APROEF**, como medida cautelar, abstenerse de intercambiar y/o compartir cualquier tipo de información sensible entre competidores para la determinación de sus precios en la prestación del servicio de transporte fluvial de carga en la ruta entre Puerto Asís (muelle La Esmeralda) y Leticia (muelle Victoria Regia).

(vii) Ordenar a **APROEF**, como medida cautelar, comunicar el presente acto administrativo a cada uno de sus asociados y, así mismo, realizar la publicación de un aviso en un diario de amplia circulación regional y nacional, en el que se informe acerca de las medidas cautelares decretadas. El cumplimiento de la orden impartida deberá ser acreditado, con los soportes pertinentes, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la comunicación de esta decisión, ante la Dirección de Cumplimiento de esta Superintendencia.

*“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”*

Al respecto, es importante indicar que las medidas cautelares que serán impartidas estarán vigentes a partir de la comunicación de la presente Resolución hasta la expedición y firmeza del acto administrativo que decida la eventual investigación relacionada con los hechos denunciados. Durante este periodo, la Dirección de Cumplimiento ejercerá vigilancia sobre las órdenes impuestas, para lo cual cuenta con la facultad de realizar las verificaciones necesarias.

En mérito de lo expuesto, este Despacho,

### RESUELVE

**ARTÍCULO 1. ORDENAR**, como medida cautelar, a la **ASOCIACIÓN DE PROPIETARIOS DE EMBARCACIONES FLUVIALES DEL PUTUMAYO Y AMAZONAS APROEF**, identificada con el NIT. 901.592.168-6, lo siguiente:

- 1.1. Suspender inmediatamente las conductas que puedan resultar contrarias al artículo 1 de la Ley 155 de 1959, el numeral 1 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992 y el numeral 2 del artículo 48 del Decreto 2153 de 1992.
- 1.2. Suspender inmediatamente cualquier conducta y/o comportamiento encaminado a fijar directa o indirectamente los precios del servicio del transporte fluvial de carga y/o influenciar a sus asociados para que fijen directa o indirectamente los precios del servicio transporte fluvial de carga en la ruta entre Puerto Asís (muelle La Esmeralda) y Leticia (muelle Victoria Regia), y en cualquier otro trayecto.
- 1.3. Suspender los efectos de la Circular No. 000015 expedida el 12 de diciembre de 2022 y cualquier otra circular, reglamento, comunicación y/o documento, que fije directa o indirectamente los precios del servicio del transporte fluvial de carga en la ruta entre Puerto Asís (muelle La Esmeralda) y Leticia (muelle Victoria Regia), y en cualquier otro trayecto. El cumplimiento de la orden impartida deberá ser acreditado, con los soportes pertinentes, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la comunicación de esta decisión, ante la Dirección de Cumplimiento de esta Superintendencia.
- 1.4. Abstenerse de promover o propiciar escenarios que permitan obtener, intercambiar y/o compartir cualquier tipo de información sensible en la determinación de los precios de sus asociados para la prestación del servicio de transporte fluvial de carga en la ruta entre Puerto Asís (muelle La Esmeralda) y Leticia (muelle Victoria Regia), y en cualquier otro trayecto.
- 1.5. Comunicar el presente acto administrativo a cada uno de sus asociados y, así mismo, realizar la publicación de un aviso en un diario de amplia circulación regional y nacional, en el que se informe acerca de las medidas cautelares decretadas en la parte resolutive. El cumplimiento de la orden impartida deberá ser acreditado, con los soportes pertinentes, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la comunicación de esta decisión, ante la Dirección de Cumplimiento de esta Superintendencia.

**PÁRAGRAFO:** El incumplimiento de las medidas cautelares descritas en este artículo conllevará a la aplicación de lo dispuesto en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, sobre la omisión de acatar en debida forma lo ordenado por esta Superintendencia, lo que puede tener como consecuencia las multas establecidas en la ley.

**ARTÍCULO 2. ORDENAR**, como medida cautelar, a cada uno de los miembros de la **ASOCIACIÓN DE PROPIETARIOS DE EMBARCACIONES FLUVIALES DEL PUTUMAYO Y AMAZONAS APROEF**, lo siguiente:

- 2.1. Suspender inmediatamente las conductas que puedan resultar contrarias al artículo 1 de la Ley 155 de 1959, el numeral 1 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992 y el numeral 2 del artículo 48 del Decreto 2153 de 1992.

*“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”*

- 2.2.** Suspender inmediatamente cualquier conducta y/o comportamiento coordinado o concertado encaminado a fijar directa o indirectamente los precios del servicio del transporte fluvial de carga en la ruta entre Puerto Asís (muelle La Esmeralda) y Leticia (muelle Victoria Regia), y en cualquier otro trayecto.
- 2.3.** Abstenerse de intercambiar y/o compartir cualquier tipo de información sensible entre competidores para la determinación de sus precios en la prestación del servicio de transporte fluvial de carga en la ruta entre Puerto Asís (muelle La Esmeralda) y Leticia (muelle Victoria Regia).

**PÁRAGRAFO:** El incumplimiento de las medidas cautelares descritas en este artículo conllevará a la aplicación de lo dispuesto en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, sobre la omisión de acatar en debida forma lo ordenado por esta Superintendencia, lo que puede tener como consecuencia las multas establecidas en la ley.

**ARTÍCULO 3. COMUNICAR** el contenido del presente acto administrativo a la **ASOCIACIÓN DE PROPIETARIOS DE EMBARCACIONES FLUVIALES DEL PUTUMAYO Y AMAZONAS APROEF**, identificada con el NIT 901.592.168-6, **RAPIEXPRESS DEL AMAZONAS S.A.S.**, identificada con el NIT 900.321.308-5, **GIRALDO INGENIERÍA S.A.S.**, identificada con el NIT 900.584.422-5, **TRANSPORTES CARIBE S.A.S.**, identificada con el NIT 900.024.672-8, **ALFREDO SALGADO ANDRADE**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 7.697.165, [REDACTED], identificado con la cédula de ciudadanía No. [REDACTED], **CRISTIAN CAMILO BENAVIDES LEGARDA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.018.416.040, **CARMEN LUZ HERNÁNDEZ ROSALES**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 41.104.142, [REDACTED], identificado con la cédula de ciudadanía No. [REDACTED], **PABLO EMILIO NARVÁEZ ARANDA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 88.204.922, **FANNY HERMIDA BARRERA**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 69.026.136, **ROBERTH OSWALDO CANO VALBUENA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 97.446.478, **JESÚS EDUARDO CANCHALA CANCHALA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 94.309.655, **ADRIANA BURGOS CABRERA**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 69.027.361, [REDACTED], identificado con la cédula de ciudadanía No. [REDACTED], **MIGUEL ANTONIO PARRA ROJAS**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 5.300.199, **DIEGO ALEXANDER MOYA OCAMPO**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.123.208.329, **ANDRÉS FELIPE CANCHALA PRADA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.022.379.822, **ÁLBARO RICARDO CANCHALA CANCHALA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.788.353, **ALEJANDRO ABELARDO BENAVIDES ORTEGA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 18.111.204, **AYDA MARITZA MONTOYA CHAVES**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 69.029.635, **ANDERSON GUILLERMO MONTOYA CHAVES**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 18.186.614, **GABRIEL ANDRADE AGUIRRE**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 5.200.990, **JAIR MANRIQUE PEDRAZA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 17.346.949, **OVIN PENAGOS TABARES**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 18.110.700, **DENICE AYALA**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 41.103.821, **BAYRO ANTONIO CASANOVA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 18.108.531, **AIDA GRACIELA BURGOS ORTEGA**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 40.177.437 y **ELDA NELLY CHÁVEZ ARTEAGA**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 41.101.418, advirtiéndoles que contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 1340 de 2009.

**ARTÍCULO 4. PUBLICAR**, de conformidad con el artículo 23 de la Ley 1340 de 2009, copia íntegra de la versión pública del presente acto administrativo en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la Superintendencia de Industria y Comercio, respecto a [REDACTED], identificada con la cédula de ciudadanía No. 27.360.708, [REDACTED], identificada con la cédula de ciudadanía No. [REDACTED], y [REDACTED], sin identificación, advirtiéndoles que contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 1340 de 2009.

**ARTÍCULO 5. COMUNICAR** el contenido del presente acto administrativo a **JAIRO ENRIQUE MALAVER BARBOSA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 16.289.101, advirtiéndole que

*"Por la cual se decretan unas medidas cautelares"*

contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 1340 de 2009.

**ARTÍCULO 6. COMUNICAR** el presente acto administrativo a la Delegatura para la Protección a la Competencia y 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.

**ARTÍCULO 7. COMUNICAR** la versión pública del presente acto administrativo al **MINISTERIO DE TRANSPORTE**, identificado con el NIT 899.999.055-4, a la **SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE**, identificada con el NIT 800.170.433-6, y a la **SECRETARÍA DE GOBIERNO** de la **GOBERNACIÓN DEL PUTUMAYO**, identificada con el NIT 800.094.164-4, para su conocimiento.

**ARTÍCULO 8. PUBLICAR** la versión pública del presente acto administrativo en la página web de la Superintendencia de Industria y Comercio.

**COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá D.C, a los ( 31 OCT 2023 )

**LA SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO,**



**MARÍA DEL SOCORRO PIMIENTA CORBACHO**

“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”

**Comunicar:**

**ASOCIACION DE PROPIETARIOS DE EMBARCACIONES FLUVIALES DEL PUTUMAYO Y AMAZONAS APROEF**  
NIT. 901.592.168-6.

Represente Legal

**ALFREDO SALGADO ANDRADE**

Cédula de ciudadanía No. 7.697.165.

asociacionaproef@gmail.com

VDA PTO LA UNIÓN COCAYA - MLL LA ESMERALDA

Puerto Asís, Putumayo

**RAPIEXPRESS DEL AMAZONAS S.A.S.**

NIT. 900.321.308-5.

Represente Legal

**LUIS GILDARDO ORTEGA ERAZO**

Cédula de ciudadanía No. 18.110.855.

rapiexpress01@hotmail.com

Carrera 11 No. 3-26 Piso 1

Leticia, Amazonas

**GIRALDO INGENIERÍA S.A.S.**

NIT. 900.584.422-5.

Represente Legal

**ZULMA YAZMÍN RUBIO MONROY**

Cédula de ciudadanía No. 33.481.491.

gerenciacomercial@giraldoingenieria.com

Carrera 6 No. 4-50 P2

Leticia, Amazonas

**TRANSPORTES CARIBE S.A.S.**

NIT. 900.024.672-8.

Represente Legal

**YUDY VARGAS VILLAMIZAR**

Cédula de ciudadanía No. 41.102.340.

transportescaribe@hotmail.com

Carrera 30 No. 9-105 Barrio Modelo

Puerto Asís, Putumayo

**ALFREDO SALGADO ANDRADE**

Cédula de ciudadanía No. 7.697.165.

asociacionaproef@gmail.com

VDA PTO LA UNIÓN COCAYA - MLL LA ESMERALDA

Puerto Asís, Putumayo

Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]

**CRISTIAN CAMILO BENAVIDES LEGARDA**

Cédula de ciudadanía No. 1.018.416.040.

crisbenavides28@gmail.com

ET 1 CS 3, La Floresta

Puerto Asís, Putumayo

**CARMEN LUZ HERNÁNDEZ ROSALES**

Cédula de ciudadanía No. 41.104.142.

yamaexpress2@hotmail.com

Carrera 28 BRR ALLENDE

Puerto Asís, Putumayo

Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]

**PABLO EMILIO NARVÁEZ ARANDA**

Cédula de ciudadanía No. 88.204.922.

pablonar26@gmail.com

Calle 3 No. 10-40 BRR SAN ANTONIO

Calle 3 No. 10-40 BRR SAN ANTONIO Leticia, Amazonas

**FANNY HERMIDA BARRERA**

Cédula de ciudadanía No. 69.026.136.

fannyhermida22@hotmail.com

Calle 14 Carrera 32A-33

Puerto Asís, Putumayo

*[Handwritten mark]*

*“Por la cual se decretan unas medidas cautelares”*

**ROBERTH OSWALDO CANO VALBUENA**

Cédula de ciudadanía No. 97.446.478.  
roberthcano0375@gmail.com  
Carrera 3 entre Calle 12 y 13  
Puerto Leguizamo, Putumayo

**JESÚS EDUARDO CANCHALA CANCHALA**

Cédula de ciudadanía No. 94.309.655.  
canchalajesus7@gmail.com  
Carrera 5 No. 12-36  
Leticia, Amazonas

**ADRIANA BURGOS CABRERA**

Cédula de ciudadanía No. 69.027.361.  
adrianaburgosc@hotmail.com  
Calle 8 No. 9-97 Centro  
Leticia, Amazonas

Cédula de ciudadanía No. [REDACTED]

**MIGUEL ANTONIO PARRA ROJAS**

Cédula de ciudadanía No. 5.300.199.  
faby.parrarojas@hotmail.com  
Carrera 3 Calle 9 Esquina  
Puerto Asís, Putumayo

**DIEGO ALEXANDER MOYA OCAMPO**

Cédula de ciudadanía No. 1.123.208.329.  
diego-.43@hotmail.es  
Calle 6 No. 8 - 03 Barrio Punta Brava  
Leticia, Amazonas

**ANDRÉS FELIPE CANCHALA PRADA**

Cédula de ciudadanía No. 1.022.379.822.  
afcp3@hotmail.com  
Carrera 5 No. 12 - 36 Barrio San Martín  
Leticia, Amazonas

**ÁLBARO RICARDO CANCHALA CANCHALA**

Cédula de ciudadanía No. 79.788.353.  
albaro2073@hotmail.com  
Carrera 7 No. 11 - 180  
Leticia, Amazonas

**ALEJANDRO ABELARDO BENAVIDES ORTEGA**

Cédula de ciudadanía No. 18.111.204.  
norylemu04@hotmail.com  
Etapa I Casa 3 – La Floresta  
Puerto Asís, Putumayo

**AYDA MARITZA MONTOYA CHAVES**

Cédula de ciudadanía No. 69.029.635.  
marimontoya.chavez@gmail.com  
Manzana 241 Casa 5  
Puerto Asís, Putumayo

**ANDERSON GUILLERMO MONTOYA CHAVES**

Cédula de ciudadanía No. 18.186.614.  
memomontoya03@gmail.com  
Barrio La Floresta  
Puerto Asís, Putumayo

**GABRIEL ANDRADE AGUIRRE**

Cédula de ciudadanía No. 5.200.990.  
tabaresadriana1@hotmail.com  
Calle 10 No. 36 - 24  
Puerto Asís, Putumayo

**JAIR MANRIQUE PEDRAZA**

Cédula de ciudadanía No. 17.346.949.  
jairmanriquep@gmail.com  
Calle 3 No. 9 - 17 Barrio Porvenir  
Leticia, Amazonas

"Por la cual se decretan unas medidas cautelares"

**OVIN PENAGOS TABARES**

Cédula de ciudadanía No. 18.110.700.  
ovinpenagos963@gmail.com  
Carrera 20 No. 15 - 215  
Puerto Asís, Putumayo

**DENICE AYALA**

Cédula de ciudadanía No. 41.103.821.  
denis.ayala1963@gmail.com  
Calle 17 No. 26 - 1  
Puerto Asís, Putumayo

**BAYRO ANTONIO CASANOVA**

Cédula de ciudadanía No. 18.108.531.  
byrondelta01@hotmail.com  
Calle 13 Carrera 18 ESQ  
Puerto Asís, Putumayo

**AIDA GRACIELA BURGOS ORTEGA**

Cédula de ciudadanía No. 40.177.437.  
aida-6-2@hotmail.com  
Calle 12 No. 5 - 48 Barrio San Martín  
Leticia, Amazonas

**ELDA NELLY CHÁVEZ ARTEAGA**

Cédula de ciudadanía No. 41.101.418.  
datamc88@hotmail.com  
BRR LA FLORESTA  
Puerto Asís, Putumayo

**JAIRO ENRIQUE MALAVER BARBOSA**

Cédula de ciudadanía No. 16.289.101  
jairoe.malaver@gmail.com

**MINISTERIO DE TRANSPORTE**

NIT. 899.999.055-4  
notificacionesjudiciales@mintransporte.gov.co  
Calle 24 No. 60 - 50 Piso 9  
Bogotá D.C.

**SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE**

NIT. 800.170.433-6  
notificajuridica@supertransporte.gov.co  
Diagonal 25 G No. 95 A - 85  
Bogotá D.C.

**SECRETARÍA DE GOBIERNO  
GOBERNACIÓN DEL PUTUMAYO**

NIT. 800.094.164-4  
notificaciones.judiciales@putumayo.gov.co  
Calle 8 No. 7 - 40  
Mocoa, Putumayo

**DELEGATURA PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA  
SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**

delprotecompetencia@sic.gov.co

**DIRECCIÓN DE CUMPLIMIENTO  
SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**

dircumplimiento@sic.gov.co

**Publicar:**

██████████  
Cédula de ciudadanía No. ██████████

████████████████████  
Cédula de ciudadanía No. ██████████

████████████████████  
Cédula de ciudadanía No. ██████████

██████████  
Sin identificación