

19. PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA EN LAS CADENAS DE VALOR AGROPECUARIAS EN COLOMBIA, 1994-2015

Juan David Gutiérrez Rodríguez*

En el año 2003 la Federación Nacional de Productores de Leche de los Estados Unidos puso en marcha un plan que buscaba que sus afiliados sacrificaran voluntariamente parte de su ganado y dejaran de participar en el mercado de la leche por al menos un año. Como efecto de este programa, de 2003 a 2010 medio millón de vacas fueron sacrificadas y se dejaron de producir 10 mil millones de litros de leche; esta estrategia generó un aumento significativo en los precios de la leche cruda y se calcula que los ingresos de los agricultores aumentaron en 9,6 miles de millones de dólares. La licitud o ilicitud de esta conducta no era clara bajo la normativa estadounidense hasta octubre de 2012, cuando una corte encontró que era violatoria de legislación antimonopolios y que no estaba cubierta por las excepciones previstas en la ley Capper-Volstead (Connor, 2015).

En Colombia, la legislación vigente en materia de protección a la competencia no debería generar dudas sobre la legalidad de una práctica como la descrita. La legislación vigente y la doctrina de la autoridad de competencia permiten concluir que en este país dicha conducta constituiría un acuerdo anticompetitivo. De hecho, uno de los primeros antecedentes en el cual la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) declaró la ilegalidad de una conducta en el sector agropecuario —por violar la legislación de protección de la competencia— fue en un caso muy similar al de los productores de leche en Estados Unidos; se trató del caso avícola, decidido en el año 2000, que involucró a un gremio y varias de sus empresas afiliadas. En dicho caso la SIC concluyó que algunas empresas y cooperativas del sector avícola, con el apoyo de su asociación gremial, realizaron negociaciones entre 1996 y 1997 para establecer mecanismos con el fin de reducir

* El autor es: candidato a doctor en Políticas Públicas de la Escuela de Gobierno, Universidad de Oxford. Las opiniones expresadas en este capítulo son responsabilidad del autor y no comprometen a las instituciones a las cuales está vinculado, ni al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

y controlar la oferta de huevo¹. Aunque la SIC no impuso multas a quienes participaron en ese intento, la autoridad de competencia encontró que las deliberaciones estaban encaminadas a realizar una conducta restrictiva de la competencia y ordenó a los investigados que se abstuvieran de reunirse para discutir los niveles de producción de huevo y pollitas.

En los últimos veinte años la SIC ha sido particularmente activa en vigilar que se cumpla la normativa sobre protección de la competencia en el sector agropecuario. Como se expondrá luego con mayor detalle, un porcentaje significativo del total de los casos adelantados por la SIC en Colombia en materia antimonopolios involucra actores de diversos eslabones de la cadena productiva de este sector. Además, la autoridad colombiana sobresale respecto de sus pares latinoamericanas por el número de casos —en términos absolutos y relativos— que ha resuelto (Gutiérrez, 2010, 2012).

Pero el interés de la SIC por estos mercados no se limita al ejercicio de sus facultades coercitivas, sino que también se refleja en sus actividades de abogacía de la competencia: es el caso de los estudios elaborados por la misma entidad que analizan las estructuras de competencia y funcionamiento de los mercados, a la vez que diagnostican las posibles restricciones a la competencia en los diversos sectores. De los diecisiete estudios económicos publicados recientemente por esa autoridad, once de ellos se enfocaron en diagnosticar mercados agropecuarios².

Todo lo anterior contrasta con las múltiples excepciones a la aplicación de la legislación antimonopolios en los mercados agropecuarios de Colombia y con algunos casos en los cuales las autoridades de la rama ejecutiva han fomentado prácticas que parecerían desbordar esta normativa (Gutiérrez, 2010, 2012).

Las especiales características de aplicar la legislación de protección de la competencia en los mercados agropecuarios colombianos y la escasa literatura sobre dicho particular justifican realizar este estudio, cuyo objetivo consiste en analizar los casos decididos por la SIC entre 1994 y 2015 en los eslabones de las cadenas agropecuarias. Más precisamente, se estudian los casos de prácticas restrictivas de la competencia³. El texto hace un balance sobre qué tipo de conductas anticompetitivas se han presentado, cuáles mercados han sido afectados, qué papel han desempeñado los actores privados y públicos en dichos casos y qué relación puede haber entre estos y las políticas o instrumentos de intervención estatal en el sector o las estructuras de mercado. A partir del anterior análisis, el estudio pretende identificar los puntos de tensión y armonía entre la política de competencia y la política sectorial agropecuaria en las últimas dos décadas, y, por otra parte, sugerir elementos de análisis sobre el futuro de esta relación.

No se pretende, sin embargo, abarcar las condiciones de competitividad o cuellos de botella de los mercados agropecuarios en Colombia. Por la estrategia planteada, el trabajo se limita exclusivamente a estudiar aquellos problemas de competencia relacionados con

¹ SIC, Resolución 29305 de 2000.

² Los estudios económicos en mercados agropecuarios incluyen los siguientes sectores: algodón, cacao, maíz, carne bovina, alimentos balanceados y concentrados para la industria porcina y bovina, plátano, hortalizas, leche, palma, panela y papa. Los estudios pueden consultarse en el portal de la SIC: <http://www.sic.gov.co/drupal/estudios-economicos-competencia> (consultado el 22 de agosto de 2015).

³ No se incluyen en este estudio los casos sobre competencia desleal ni los numerosos casos de violación de las normas de control de precios —precios inequitativos— en los sectores de fertilizantes y compra de leche cruda. Tampoco se abordan de manera sistemática los casos de control previo de concentraciones empresariales.

conductas realizadas por los agentes económicos que participan en los mercados agropecuarios; o sea que, por ejemplo, no se estudian los problemas de competitividad del sector agropecuario relacionados con factores como la insuficiente provisión de bienes públicos por parte del Estado, o el insuficiente acceso al crédito por las fallas del mercado financiero, sino que se enfoca en las conductas de agentes económicos que hacen parte de la cadena de valor agropecuaria y que tienen por objeto o por efecto restringir artificialmente la libre competencia. Por esta razón, el insumo principal de la investigación son los procesos administrativos adelantados por la SIC respecto de este tipo de conductas.

Asimismo, las investigaciones adelantadas por la SIC en mercados agropecuarios no se analizan aquí, ni se incluye en este análisis —de manera sistemática— el control judicial que realizan los tribunales de lo contencioso administrativo a las decisiones de la SIC. El presente estudio se limita a estudiar las decisiones definitivas adoptadas por la Superintendencia de Industria y Comercio hasta el 31 de diciembre de 2015.

Este capítulo tiene cuatro secciones, además de la introducción. En la primera se explica y justifica la metodología de investigación adoptada y se realiza una breve revisión de literatura. La segunda sección presenta un balance de la aplicación de la legislación sobre protección de la competencia en el sector agropecuario colombiano, e incluye estadísticas descriptivas que permiten apreciar su evolución en contexto. La tercera sección analiza con mayor profundidad los casos de restricciones indebidas a la libre competencia en las cadenas productivas agropecuarias y analiza las tipologías de las conductas y los actores involucrados, segmentando el estudio en cada una de los eslabones de la cadena productiva. En la última sección se sintetizan las conclusiones derivadas de esta investigación y se incluye un anexo, en el cual se listan y detallan los casos de prácticas restrictivas de la competencia estudiadas.

1. METODOLOGÍA Y REVISIÓN DE LITERATURA

1.1 Caso de estudio y contexto

Este trabajo es un caso de estudio que se realizó a través de métodos cualitativos, y consiste en el “estudio intensivo de una unidad o de un pequeño número de unidades (los casos), con el propósito de entender una clase mayor de casos (la población de casos)” (Gerring, 2007:37). Así entonces, se identifican y analizan los eslabones de la cadena agropecuaria en Colombia —los casos— respecto de los cuales la SIC ha adelantado investigaciones por prácticas restrictivas de la competencia, con la finalidad de entender los tipos de restricciones a la competencia que se han presentado en los mercados y de explorar hipótesis sobre el tipo de problemas de competencia que tienen lugar en los eslabones de la cadena de producción agropecuaria en Colombia (la población de casos). Además, el estudio de los casos individuales y su comparación permiten ilustrar los tipos de tensiones que en la práctica tienen lugar entre las políticas del sector agrícola y la implementación de la legislación antimonopolios.

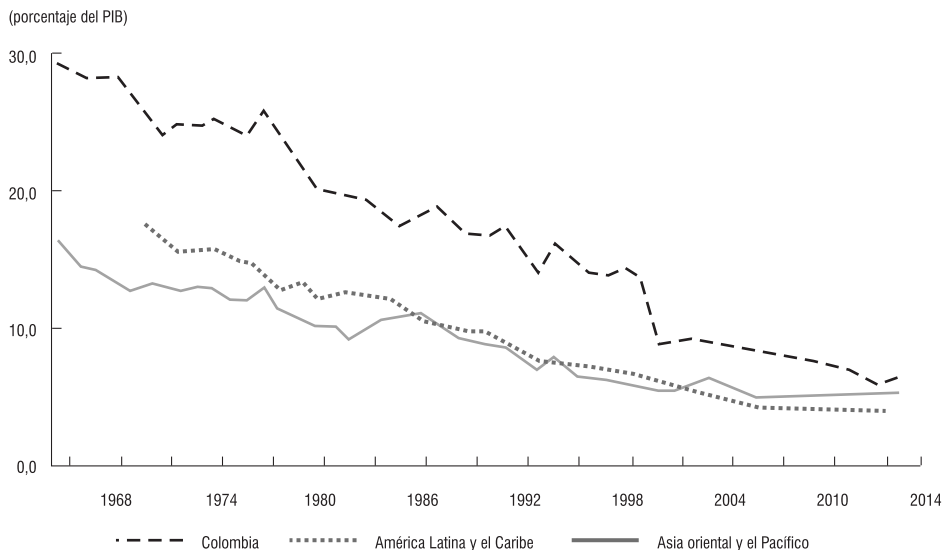
Las unidades de análisis de este estudio son los eslabones de las diferentes cadenas agropecuarias que han sido objeto de los procesos administrativos mencionados. Por tal motivo, la sección tercera de este capítulo está dividida en cuatro subsecciones: i) insumos

y servicios agropecuarios, ii) producción agropecuaria, iii) compra y procesamiento de bienes agropecuarios, y iv) la distribución y comercialización de dichos bienes. El análisis corresponde al período 1994-2015, pero la segunda sección se remonta a la década de los años cincuenta del siglo xx para explicar brevemente el origen y evolución de la aplicación del derecho de la competencia en Colombia.

El estudio se basa fundamentalmente en fuentes de información secundarias de tipo documental, como las decisiones de la autoridad de competencia, informes de entidades estatales y reportes de prensa.

Para cerrar esta subsección es pertinente hacer una breve descripción del sector agropecuario colombiano que sirva de contexto al resto del documento. Colombia es un país de ingreso medio-alto cuyo sector agrícola contribuye a la economía nacional de manera importante en términos de valor agregado y generación de empleos e ingresos para los hogares. Como lo muestra el Gráfico 1, a pesar de que el peso de la agricultura ha disminuido significativamente en las últimas seis décadas, su contribución al producto interno bruto (PIB) en Colombia es superior a la que se presenta en el promedio de países de América Latina y de Asia Oriental y el Pacífico.

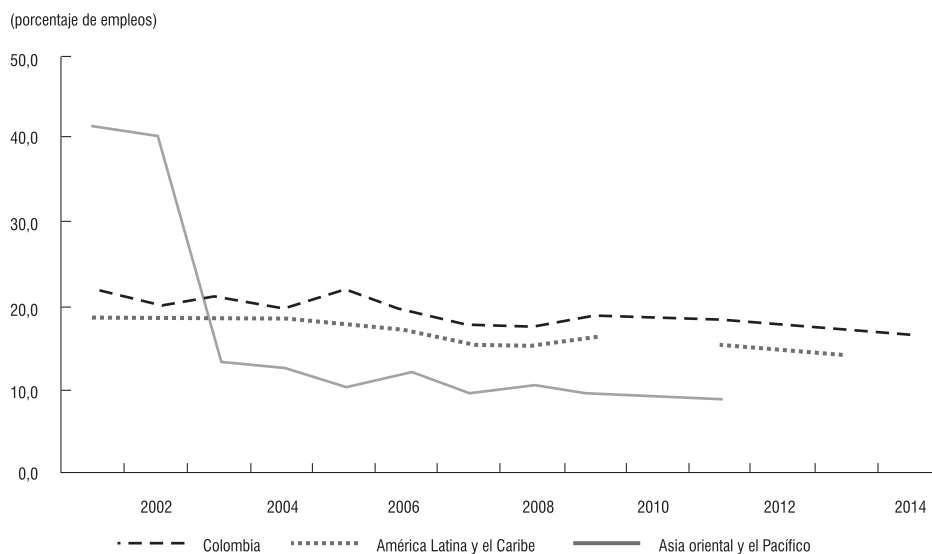
Gráfico 1
Valor agregado de la agricultura en la economía como porcentaje del PIB, 1965-2014



Nota: la base de datos del Banco Mundial puede consultarse en <http://datos.bancomundial.org/>
Fuente: elaboración del autor, con base en datos del Banco Mundial.

En la última década también ha disminuido en Colombia el porcentaje de empleos en el sector agrícola, pero como lo muestra el Gráfico 2, es superior al que se presenta en el promedio de países de América Latina y de Asia Oriental y el Pacífico.

Gráfico 2
Empleos generados por la agricultura como porcentaje del total de empleos, 2001-2014



Fuente: elaboración del autor, con base en datos del Banco Mundial.

Por otra parte, según las cifras del tercer Censo Nacional Agropecuario (CNA) divulgadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)⁴, Colombia cuenta con 2,7 millones de productores agropecuarios (personas naturales y jurídicas), que incluyen al menos 524.000 familias. Además, el sistema agropecuario colombiano tiene una estructura dicotómica: la gran mayoría de las unidades de producción agropecuarias son pequeñas, pues las de menos de cinco hectáreas representan el 70,9% del total y ocupan solo el 2,4% del área censada, mientras que las unidades de más de quinientas hectáreas representan apenas el 0,4% del total de unidades y ocupan el 65,1% del área censada.

En adición a lo anterior, más de la tercera parte de los productores residentes en el área rural dispersa declararon que su producción estaba destinada al autoconsumo. En relación con la condición económica de estos productores, el 45,5% se clasificó como pobre, de acuerdo al estándar de pobreza multidimensional ajustado, y su nivel de asociatividad es bajo: tan solo el 6,2% de ellos informó que hacía parte de una cooperativa y el 6,8% que pertenecían a una asociación de productores.

⁴ Los datos del CNA pueden consultarse en <http://www.3ercensonacionalagropecuario.gov.co/>

1.2 Literatura sobre las políticas y legislación de competencia y el sector agropecuario en Colombia

Aparte de los estudios económicos elaborados por la SIC sobre las condiciones de competencia en mercados agropecuarios específicos, la investigación sobre la aplicación de la normativa antimonopolios en el sector agropecuario no es abundante, en cambio ha sido más fértil respecto de otro tipo de mercados, como el financiero, los servicios públicos y las comunicaciones; por lo tanto, este estudio busca ayudar a llenar la brecha de la literatura colombiana relacionada con los problemas de competencia del sector agropecuario.

A continuación se revisan los estudios sobre la política y legislación de protección de la competencia y el sector agrícola pertinentes para ubicar este trabajo en el contexto de la literatura existente. El primer documento que analizó la política de competencia en el sector agropecuario colombiano fue preparado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) como insumo para la negociación del tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos⁵. El reporte abordó dicha materia bajo el prisma de las negociaciones de tratados comerciales internacionales (MADR, 2004:90-103); en particular, examinó cómo la liberalización comercial que se desprendería de la firma del TLC podría aumentar la exposición de Colombia a los carteles internacionales y concluyó que sería deseable excluir la aplicación de las normas de competencia a determinadas prácticas del sector agrícola. Sin embargo, el MADR (2004) no realizó un diagnóstico detallado de la aplicación de la normativa en el sector agropecuario colombiano y se enfocó en prescribir recomendaciones de cara a las negociaciones con los Estados Unidos⁶. Vale la pena destacar que ese informe proponía exceptuar de la aplicación de la normativa de competencia ciertas prácticas realizadas por agentes económicos en Colombia; entre otras, sugería: i) exceptuar las que pudieran considerarse como carteles de exportación —por ejemplo, la actividad de las comercializadoras internacionales—; ii) blindar algunos instrumentos de intervención como los fondos de estabilización de precios; iii) definir qué se entendía por “precios inequitativos” del artículo 1.º de la Ley 155 de 1959; iv) definir los criterios para la autorización de convenios a fin de estabilizar sectores económicos previstos en el parágrafo del artículo 1.º de la Ley 155 de 1959; y, v) la expedición de una normativa especial respecto de las cooperativas para evitar que “su conformación y las actividades que realizan pudieran considerarse violatorias de la normativa de competencia existentes” (MADR, 2004:94). Esta última recomendación contrasta con el hecho de que en la fecha en que fue publicado el reporte la SIC nunca había sancionado a una cooperativa.

El jefe de la Oficina Asesora Jurídica del MADR y miembro del equipo negociador del Gobierno nacional en el TLC con los Estados Unidos de la época, acogió plenamente estas propuestas. Así lo manifestó a través de un artículo en el cual dejó consignadas las razones por las cuales, a su juicio, se debía “establecer un régimen especial o excepcional de competencia que regule los mercados de productos agropecuarios” (García, 2004).

⁵ El reporte fue publicado en julio de 2004 bajo la dirección de Luis Jorge Garay, director, y estuvo a cargo del capítulo sobre la política y legislación de competencia el abogado Gabriel Ibarra Pardo.

⁶ Frente a la lucha contra los carteles transfronterizos el informe recomendó aumentar las multas por prácticas restrictivas de la competencia, introducir mecanismos de delación y negociar acuerdos de cooperación con autoridades de competencia del mundo.

Como se explicará en la sección segunda de este capítulo, muchas de las propuestas contenidas en el reporte MADR (2004) fueron efectivamente implementadas a través de ley y decreto.

Argüello (2006)⁷ también abordó la relación entre la política de competencia y el sector agrícola en Colombia, en lo relacionado con la liberalización comercial, sobre todo en el escenario de la negociación del TLC con los Estados Unidos, y coincidió con el MADR (2004) en que la legislación de competencia debe aplicarse de manera diferenciada para el sector agrícola y en que dicho enfoque especial “puede llevar a que se hagan algunas excepciones puntuales para reforzar el poder de negociación del sector frente a otros sectores de la economía” (Argüello, 2006:228). Pero, a diferencia del MADR (2004), Argüello (2006) justifica sus conclusiones con la caracterización de los eslabones del sector agrícola, la contestabilidad de dichos mercados y su interacción con otros sectores más concentrados (proveedores de insumos, procesadores de alimentos y comercializadores). Además, explicó con más detalle la tensión entre los objetivos de las políticas agrícolas y de legislación y política de competencia.

Argüello (2006:240) coincide implícitamente con el argumento del MADR (2004) según el cual podría haber un choque entre la legislación de competencia e instrumentos de intervención “como los fondos de estabilización de precios, los mecanismos de concertación (e implementación de medidas) para las cadenas productivas y los convenios de absorción de cosechas. En un ámbito más amplio, las sociedades de comercialización internacional”. Algunos de los argumentos de Argüello (2006) sobre el choque entre los objetivos de las políticas sectoriales para la agricultura y el *enforcement* de las normas de competencia por parte de la SIC son retomados en este texto. Finalmente, dicho autor describe con brevedad la legislación de competencia vigente en Colombia y se detiene en los vacíos reglamentarios del parágrafo del artículo 1.º de la Ley 155 de 1959, que faculta al Gobierno nacional para autorizar convenios que establezcan un sector básico de la economía nacional pese a que puedan ser restrictivos de la competencia.

Argüello y Lozano (2007, 2009) retoman estos argumentos sobre la relación legal e institucional entre el derecho de la competencia y el sector agrícola, e ilustran esa relación con la descripción de trece casos adelantados por la SIC entre 1997 y 2007, textos que representan un primer esfuerzo por analizar en la práctica la aplicación del derecho de la competencia en el sector agrícola colombiano; además, refieren la falta de coordinación entre el MADR y la SIC en la aplicación de la normativa de competencia, punto que será retomado en la siguiente sección. Sin embargo, no realizaron un análisis sistemático de los casos adelantados por la SIC, sino que se enfocaron principalmente en su descripción.

Finalmente, Gutiérrez (2010, 2012) analiza la tensión entre los objetivos del derecho de la competencia y las políticas agrícolas en diferentes jurisdicciones del mundo, incluyendo a Colombia. Para tal efecto estudia las excepciones (expresas, tácticas e informales) a la aplicación de la legislación sobre la competencia en los mercados agropecuarios y describe cómo las autoridades de competencia han ejercido sus funciones en relación con este sector económico. Así mismo, Gutiérrez (2010) explica las excepciones a la aplicación

⁷ El estudio fue elaborado con ocasión de una investigación comisionada por la Sociedad de Agricultores de Colombia.

del derecho antimonopolios en el sector agrícola en los Estados Unidos, Canadá, Israel, la Unión Europea (UE), Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. En resumen, Gutiérrez (2010) encuentra que las excepciones tienen tres tipos de limitaciones: i) no cubren cualquier tipo de conducta económica, sino que por lo general se limitan a determinados tipos de acuerdos entre productores agropecuarios; ii) no todos los mercados agropecuarios se benefician de la excepción, sino solo aquellos definidos por la ley o actos administrativos de modo individual; y, iii) la excepción es administrada por una autoridad estatal facultada para determinar, por lo general previamente, qué acuerdos cumplen las condiciones para ser exceptuados o impedir que determinados acuerdos se realicen.

De igual manera, Gutiérrez (2010, 2012) ilustra cómo en la práctica los objetivos de las políticas de competencia —v. gr. maximizar la eficiencia productiva y el bienestar del consumidor— en ocasiones son incompatibles con algunos de los objetivos de las políticas agrícolas (v. gr. estabilidad de precios e ingresos y seguridad alimentaria)⁸. Sin embargo, Gutiérrez (2010) también encuentra otros casos en los cuales hay armonía entre las políticas, las normas y la aplicación de estas; verbigracia, resalta que las normas de los Estados Unidos, la UE, Israel, Chile y México autorizan de manera expresa, aunque limitada, algunos tipos de acuerdos entre productores agrícolas que de otra forma serían considerados anticompetitivos, con el objetivo de que puedan obtener mayor poder de negociación frente a los procesadores y comercializadores de productos agropecuarios.

En la práctica, en varios casos revisados por Gutiérrez (2010, 2012), el posible conflicto entre las políticas agrícolas y la legislación de competencia se manifestaba en los casos adelantados por las autoridades de competencia, en los cuales las partes investigadas alegaban que su conducta no solo era permitida por la ley, sino que incluso era producto de políticas gubernamentales. Sin embargo, en casos excepcionales el choque era evitado cuando la autoridad de la competencia acogía la postura del acusado y eximía de responsabilidad a las empresas investigadas; por ejemplo, en el caso de la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y la Pampa (Carbap) *versus* Bunge Argentina S. A. (2007), en la cual se acusaba a once exportadores de trigo de acordar los precios locales del producto, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC) de Argentina ordenó cerrar el caso. En dicho caso, la CNDC afirmó:

La autoridad de la competencia no puede y no debe intervenir en las políticas públicas determinadas por el Estado nacional, cuya valoración supone la defensa del bien público definido como prioritario por las autoridades políticas constitucionalmente habilitadas. [...] Expresándolo más claramente, no puede la autoridad de competencia investigar hechos que han sido generados en el sector privado como efectos de una clara y evidente determinación del Estado nacional.

Posteriormente, Gutiérrez (2010, 2012) analizó la aplicación del derecho de la competencia en el sector agropecuario de América Latina. La principal pregunta que pretendía responder, para cada país analizado, era si los objetivos en la aplicación de la legislación antimonopolio estaban alineados con los objetivos generales perseguidos por la misma

⁸ El MADR (2004), Argüello (2006) y Argüello y Lozano (2007, 2009) también llaman la atención sobre esta incompatibilidad.

normativa respecto de los demás sectores económicos. Para tal efecto, además de identificar la existencia de excepciones —expresas, tácticas e informales— a la aplicación de dichas normas en los sectores agropecuarios (que son sugestivas de una desalineación respecto de los objetivos generales), procedió a caracterizar la manera como las autoridades respectivas aplicaban las normas en la práctica. En dicho estudio encuentra que en Colombia, y América Latina en general, son comunes las investigaciones contra compradores de bienes agropecuarios que abusan de su posición de dominio —casos de monopsonios— o realizan acuerdos que reducen los precios de compra (casos de oligopsonios). Por otra parte, no son muy comunes las investigaciones ni sanciones contra productores agropecuarios por la realización de prácticas restrictivas de la competencia; la mayoría de las investigaciones tuvieron lugar en otras etapas de la cadena de valor. Asimismo, se identifican varios mercados que fueron investigados en más de uno de los países estudiados y/o en más de una ocasión, como es el caso de la compra de leche cruda y de caña de azúcar, entre otros. Respecto de Colombia, Gutiérrez (2012) concluye que los objetivos perseguidos con la aplicación de las normas de competencia en el sector agropecuario están parcialmente alineados con los objetivos generales pretendidos por dicha legislación.

La primera contribución de este capítulo sobre la protección de la competencia en las cadenas de valor en Colombia durante el período 1994-2015 consiste en analizar los tipos de problemas competitivos que ocurren con más frecuencia en los mercados agropecuarios colombianos, específicamente respecto de las distorsiones artificiales creadas mediante prácticas anticompetitivas. Además, identifica el rol de los actores públicos y privados en relación con dichos problemas de competencia en cada uno de los eslabones de diversas cadenas de valor agropecuarias y amplía el período estudiado por Gutiérrez (2010, 2012), pues incluye las decisiones adoptadas por la SIC entre los años 2011 y 2015. Por último, a partir del análisis detallado de los casos decididos por la SIC y de la interacción entre los actores involucrados, se identifican los puntos de tensión y armonía entre la política de competencia y la política sectorial agropecuaria de las últimas dos décadas, y se sugieren elementos de análisis sobre el futuro de esta relación.

2. APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN SOBRE PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA EN EL SECTOR AGROPECUARIO COLOMBIANO

2.1 Régimen general de libre competencia y normas sectoriales

La legislación sobre protección de la competencia en Colombia se remonta a los años cincuenta del siglo XX. El Decreto 2061 del 28 de julio de 1955, “por medio del cual se prohíben los procedimientos contrarios al libre comercio”, vetó los acuerdos anticompetitivos y estableció un procedimiento administrativo para investigar y sancionar dichas conductas⁹. Sin embargo, no existe evidencia de que dicha normativa fuese efectivamente

⁹ Incluso se puede afirmar que el primer antecedente en Colombia data del siglo XIX, con la Ley 27 de 1888, que en su artículo 3.º prohíbe la fundación de sociedades anónimas que “tiendan al monopolio de las subsistencias o de algún ramo de industria” (Miranda y Gutiérrez, 2006).

aplicada. Posteriormente, mediante la Ley 155 del 24 de diciembre de 1959, el Congreso reguló de manera más detallada la prohibición de prácticas comerciales restrictivas, las incompatibilidades de directivos de compañías, el control previo de las concentraciones empresariales y los actos de competencia desleal¹⁰. Además de los aspectos sustanciales, la ley estableció las autoridades competentes, los procedimientos y las sanciones correspondientes. Gracias a las investigaciones de Palacios (2015) y de Palacios y Gutiérrez (2015), hoy sabemos que durante la década de los sesenta dicha legislación sí fue aplicada por el Gobierno nacional y que decidió sobre casos de integraciones empresariales y de prácticas restrictivas de la competencia¹¹.

Sin embargo, el derecho de la competencia como lo conocemos hoy en día en Colombia solo despegó algunas décadas después. Las bases las sentaron dos normas expedidas a comienzo de los años noventa del siglo pasado: por una parte, la Constitución de 1991, la cual estableció en su artículo 333 que la libre competencia económica es un deber y un derecho colectivo¹²; por la otra, el Decreto 2153 de 1992, que reorganizó la SIC y complementó la Ley 155 de 1959 en lo sustancial¹³, institucional y procesal. Tuvieron que pasar algunos años para que la SIC comenzara a ejercer plenamente su función de autoridad de la competencia y la Ley 1340 de 2009 modernizó la legislación antimonopolios colombiana al introducir normas sobre abogacía de la competencia, beneficios por colaboración con la autoridad (delación), aumento significativo de las multas, entre otras.

La legislación enunciada conforma el régimen general de la libre competencia en Colombia y aplica a todos los agentes económicos del sector agropecuario, a la vez que algunas normas de competencia regulan de manera especial este sector. Esto es preciso entenderlo en contexto. Las particulares características de los mercados agropecuarios¹⁴, en contraste con las de otros sectores económicos, han servido de justificación en Colombia y otras latitudes¹⁵ para la expedición de normas sectoriales que eximen determinadas prácticas y sectores agropecuarios de la normativa antimonopolios (Unctad 2002; Reich, 2007; Gutiérrez, 2010, 2012). No obstante, las excepciones a la aplicación de la normativa no son absolutas, sino que se restringen por lo general a determinados productos (no a

¹⁰ Dicha normativa fue parcialmente modificada por el Decreto Ley 3307 de 1963 y reglamentada por los decretos 3236 de 1962, 1302 de 1964 y 2513 y 3280 de 2005 (el segundo y el tercero están vigentes).

¹¹ Contrario a lo afirmado por Jatar y Tineo (1997), Miranda (2002), Miranda y Gutiérrez (2006), Argüello y Lozano (2007, 2009), entre otros, quienes aseguraron que antes de la década de los noventa no se había decidido ningún caso sobre prácticas restrictivas en Colombia.

¹² Para una síntesis sobre la jurisprudencia de la Corte Constitucional acerca de la definición, naturaleza, límites y fundamentos del derecho a la libre competencia económica, así como sobre las prerrogativas y obligaciones que genera, véase Gutiérrez (2013).

¹³ El Decreto 2153 de 1992 establece una lista no taxativa de qué prácticas se consideran acuerdos anticompetitivos (art. 47), actos anticompetitivos (art. 48) y abuso de la posición dominante (art. 50) y determina algunas actividades que por sus efectos pro competitivos no se consideran restrictivos de la competencia, así se adecúan a alguna de las definiciones contenidas en los artículos citados (art. 49).

¹⁴ Por ejemplo, las siguientes características de los mercados agropecuarios: i) la producción está afectada por factores externos —entre ellos la estacionalidad— que los productores no siempre pueden controlar; ii) la volatilidad local e internacional de los precios es alta; iii) varios Estados han introducido fuertes distorsiones de algunos productos agropecuarios al mercado internacional; y, iv) los mercados de productores de bienes agropecuarios por lo general están atomizados, mientras que los mercados aguas arriba (v. gr. insumo) y aguas abajo (v. gr. procesamiento y comercialización) son muy concentrados (Gutiérrez, 2010).

¹⁵ Por ejemplo: en Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea, Israel, Chile y México (Gutiérrez, 2010).

todos los mercados agropecuarios), no cubren cualquier tipo de práctica (v. gr. se prohíbe el abuso de posición de dominio), y requieren la intervención de las autoridades de competencia o la sectorial (Gutiérrez, 2010). Asimismo, en lugares en los cuales la legislación es generosa, como en los Estados Unidos, las autoridades de competencia y los jueces han tendido a delimitarlas y restringirlas (Connor, 2015).

En Colombia, el MADR (2004) y expertos en derecho de la competencia abogaron por la implementación de este tipo de excepciones y, como se explicará a continuación, sus sugerencias tuvieron eco en el Congreso de Colombia. En primer lugar, el párrafo del artículo 1.º de la Ley 155 de 1959 establece lo que se ha denominado la “excepción de bloque” en los siguientes términos:

Parágrafo. El Gobierno, sin embargo, podrá autorizar la celebración de acuerdos o convenios que no obstante limitar la libre competencia, tengan por fin defender la estabilidad de un sector básico de la producción de bienes o servicios de interés para la economía general.

Este párrafo fue reglamentado por el Decreto 1302 de 1964, que definió los “sectores básicos de la producción de bienes o servicios de interés para la economía general”, así:

“Artículo 1.º. Para los efectos del párrafo del artículo 1.º de la Ley 155 de 1959, considérense sectores básicos de la producción de bienes o servicios de interés para la economía general y el bienestar social, todas aquellas actividades económicas que tengan o llegaren a tener en el futuro importancia fundamental para estructurar racionalmente la economía del país y abastecerlo de bienes o servicios indispensables al bienestar general, tales como:

- a. El proceso de producción y distribución de bienes, destinados a satisfacer las necesidades de la *alimentación*, el vestido, la sanidad y la vivienda de la población colombiana;
- b. La producción y distribución de combustibles y la prestación de los servicios bancarios, educativos, de transporte, energía eléctrica, acueducto, telecomunicaciones y seguros (énfasis fuera de texto).

Debido a la amplia definición de los “sectores básicos” contenida en el decreto citado, la “excepción de bloque” se hizo extensible prácticamente a todos los sectores económicos. Esta norma fue invocada en algunos casos de los años noventa por parte de la SIC —v. gr., para justificar instrumentos de intervención agrícola, como el Convenio de absorción y suministro de la producción nacional de aceite de palma africana (Gutiérrez, 2010, 2012)—, aunque en la última década, no ha sido invocada por la SIC para justificar el cierre de investigaciones por prácticas restrictivas de la competencia.

En la última década esta figura ha presentado diferentes desarrollos legislativos y reglamentarios. En el año 2005 el MADR expidió un decreto que reglamentó la “excepción de bloque” con exclusividad para el sector agropecuario; en efecto, en el artículo 1.º del Decreto 3280 de 2005 el MADR estableció un procedimiento especial que facultaba a la SIC para autorizar “la celebración de acuerdos que tengan por finalidad defender la estabilidad de un sector agropecuario relacionado con el proceso de producción

y distribución de bienes destinados a satisfacer las necesidades de la alimentación”¹⁶. Además, el decreto establecía que el MADR y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) debían participar en dicho proceso mediante la expedición de un “concepto previo no vinculante” sobre la necesidad de estabilizar el sector. Luego, el artículo 5.º de la Ley 1340 de 2009 derogó en forma tácita el decreto y reguló de nuevo el procedimiento de autorización; básicamente el artículo 5.º excluyó del proceso al MCIT y le quitó la discrecionalidad a la SIC para decidir sobre las autorizaciones de “excepciones de bloque” en el sector agropecuario. Lo anterior, en la medida en que la norma estableció que en dichos procedimientos el MADR “deberá emitir concepto previo, vinculante y motivado, en relación con la autorización de acuerdos y convenios que tengan por objeto estabilizar ese sector de la economía”.

A pesar de todos los desarrollos regulatorios y la insistencia de representantes de grandes empresas agropecuarias sobre la importancia de dicho trámite para el sector, lo cierto es que la SIC ha recibido muy pocas solicitudes de esta naturaleza, algunas de ellas desistidas por los interesados, y a la fecha solo ha autorizado un acuerdo bajo este procedimiento respecto de cinco empresas de fibras textiles (Argüello y Lozano, 2007, 2009; OCDE, 2009).

Por otra parte, la Ley 1340 de 2009 contiene otras dos normas que aluden al sector agropecuario¹⁷. El artículo 31 se refiere a los mecanismos de intervención estatal, en particular aquellos destinados al sector agropecuario:

Artículo 31. Intervención del Estado. El ejercicio de los mecanismos de intervención del Estado en la economía, siguiendo el mandato previsto en los artículos 333 y 334 de la Constitución Política, constituye restricción del derecho a la competencia en los términos de la intervención. Son mecanismos de intervención del Estado que restringen la aplicación de las disposiciones de la presente ley, los Fondos de estabilización de precios, los Fondos Parafiscales para el Fomento Agropecuario, el establecimiento de precios mínimos de garantía, la regulación de los mercados internos de productos agropecuarios prevista en el Decreto 2478 de 1999, los acuerdos de cadena en el sector agropecuario, el Régimen de Salvaguardias y los demás mecanismos previstos en las Leyes 101 de 1993 y 81 de 1988.

Aunque la redacción del artículo no es clara, una interpretación sistemática de él conduce a la conclusión de que todos los mecanismos de intervención agropecuarios listados —la mayoría consagrados en la Ley 101 de 1993— representan excepciones a la aplicación de la legislación de protección a la competencia¹⁸. Recién la SIC interpretó que el artículo 31 de la Ley 1340 de 2009

reconoce los efectos restrictivos de algunos mecanismos de intervención en la economía sobre el derecho a la libre competencia económica y, a su vez, el hecho de que no sean aplicables, en consecuencia, las normas que componen dicho régimen,

¹⁶ De esta manera, se implementó una de las recomendaciones del reporte MADR (2004) ya citado.

¹⁷ De esta manera se implementó otras de las recomendaciones del reporte MADR (2004).

¹⁸ Precisamente el proyecto de ley modificatorio de la legislación de competencia que cursa en el Congreso reformula esta norma en ese sentido.

pero resalta que los específicos términos de la intervención terminan por delimitar el alcance de la excepción pretendida¹⁹.

La SIC ha considerado que la existencia de estos mecanismos de intervención no es 'patente de corso' para los agentes económicos que hacen parte del respectivo sector; es decir, la excepción cubre todas las actividades estrictamente relacionadas con la operación de los mecanismos, pero no cualquier tipo de conducta de los agentes que son parte del mecanismo de intervención²⁰. Además, en una reciente decisión la SIC interpretó que "incluso tratándose de actuaciones derivadas de actuación estatal [...] resulta apenas lógico que esta Entidad conserve la posibilidad de ejercer algunas de sus funciones"²¹.

Por su parte, el artículo 32 de la Ley 1340 de 2009 no alude expresamente al sector agropecuario, pero por la naturaleza de la excepción que establece se puede concluir que es pertinente para este sector; establece:

Artículo 32. Situaciones Externas. El Estado podrá intervenir cuando se presenten situaciones externas o ajenas a los productores Nacionales, que afecten o distorsionen las condiciones de competencia en los mercados de productos nacionales. De hacerse, tal intervención se llevará a cabo a través del Ministerio del ramo competente, mediante la implementación de medidas que compensen o regulen las condiciones de los mercados garantizando la equidad y la competitividad de la producción nacional.

Finalmente, algunos sectores agropecuarios están cubiertos por normas sobre control de precios. Por una parte, el Decreto 2513 de 2005 reglamentó de manera parcial el artículo 1.º de la Ley 155 de 1959 para definir qué se entiende por "precio inequitativo de leche cruda"²². Además, desde el año 2006 el MADR ha expedido resoluciones que fijan pautas para la política de precios de diversos insumos agropecuarios, por ejemplo: fertilizantes, plaguicidas y medicamentos veterinarios, y sometió dichos mercados al régimen de libertad vigilada de precios. Asimismo, desde 2007 el MADR estableció un sistema de pago de la leche cruda al productor con reglas diferenciadas por regiones. Hoy día la SIC es la encargada de ejercer el control de precios en el sector de agroquímicos y en el de la leche cruda a través de la Delegatura de Metrología²³.

Todas estas normas especiales para el sector agrícola han sido criticadas por el Consejo Privado de Competitividad (CPC) de Colombia. Según el CPC, estas normas van en contravía de las buenas prácticas de la OCDE, no existen fundamentos sólidos para justificarlas, y concluye que la aplicación plena de la legislación sobre protección de la competencia sería más beneficiosa para los consumidores (CPC, 2013). En consecuencia, el CPC (2013:238) sugiere

¹⁹ SIC, Resolución 80847 del 7 de octubre de 2015, p. 59.

²⁰ *Cfr.* Casos del cacao (2009), caña de azúcar (2010) y azúcar (2015).

²¹ SIC, Resolución 80847 del 7 de octubre de 2015, p. 59.

²² Entre los años 2007-2009 la SIC sancionó a varias empresas y cooperativas dedicadas a la compra de leche fresca por incurrir en "precios inequitativos".

²³ Pueden consultarse los decretos y resoluciones vigentes en materia de control de precios que vigila la SIC, en <http://www.sic.gov.co/drupal/control-de-precios>

modificar la legislación colombiana que permite la celebración de acuerdos anticompetitivos en el sector agrícola —y en cualquier otro sector de la economía— con el fin de eliminar dicha autorización. El Estado debería evaluar medidas alternativas concretas, menos costosas económica y socialmente, para lograr los objetivos de política del sector agropecuario.

A pesar de estas críticas y de la aparente inoperancia de las normas sobre “excepción de bloque”, el Gobierno nacional no parece interesado en derogarlas; por el contrario, en el proyecto de ley que reformaría la legislación de competencia que fue presentado por el MCIT al Congreso el 4 de agosto de 2015, estas normas especiales se mantienen y en algunos casos se refuerzan.

En resumen, el sector agropecuario en Colombia ha contado desde hace décadas con normas que, de manera limitada, buscan exceptuar la aplicación de la normativa de competencia respecto a determinados tipos de conductas, a la vez que las modificaciones y adiciones incorporadas a ella han pretendido ampliar su ámbito de aplicación. Lo anterior contrasta con el uso nulo de algunos de los procesos establecidos para hacer efectivas dichas excepciones —como la de bloque— y el limitado alcance que la SIC le ha dado al artículo 31 de la Ley 1340 de 2009.

Una vez presentado a grandes rasgos el régimen general de protección de la competencia y las normas especiales que rigen el sector agropecuario, en la siguiente sección se analizará la aplicación de esta normativa por parte de la SIC desde 1994 hasta 2015.

2.2 Evolución de la aplicación de la normativa de competencia

La puesta en marcha de la Delegatura de Promoción de la Competencia en la SIC, en 1994, marcó el inicio de la competencia moderna en Colombia. Entre 1994 y 1998 la Delegatura decidió sobre 45 investigaciones relativas a posibles prácticas restrictivas de la competencia; de estos casos, solo dos (4,44%), que versaban sobre acuerdos entre competidores en el mercado de aceite de palma africana, se relacionaban con empresas del sector agropecuario (SIC, 1998)²⁴.

En concreto, la investigación giró en torno al “Convenio marco para la absorción y el suministro de la producción nacional de aceite de palma africana”, suscrito el 12 de septiembre de 1994 entre la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma), cultivadores de palma e industrias del sector (procesadores de aceites, grasas y semillas oleaginosas), cuya vigencia inicial estaba fijada hasta el 31 de diciembre de 1996. Las obligaciones que generaba el convenio regulaban parte de las condiciones de dicho sector, como se aprecia a continuación (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA, 1995). En primer lugar, se establecía que los industriales se comprometían a pagar un precio mínimo de compra y dicho precio sería negociado por un Comité de concertación permanente sobre planificación, competitividad, calidad, abastecimiento y comercialización de la producción y procesamiento de aceite de palma, sus

²⁴ Caso “Fedepalma, Fedegrasas, Analja y otros” (1995), cerrado en virtud del Auto 2 del 2 de junio de 1995, y caso “Oleoflores Ltda.” (1997), cerrado en virtud del Auto 13 de 1997.

fracciones y derivados. El Comité tendría representación de Fedepalma, los industriales y el Gobierno nacional. Además, el precio se determinaría tomando como referencia una resolución del MADR²⁵ que fijaba una metodología sobre este particular a partir de los costos de importación del aceite y el Comité acordaría los volúmenes de producción nacional que serían absorbidos y las cantidades globales de producto exportadas e importadas.

Sin embargo, en los dos casos la Delegatura consideró que no había méritos para formular un pliego de cargos contra las empresas y decidió cerrar las investigaciones. La SIC fundó su decisión, entre otros motivos, en la excepción contenida en el parágrafo del artículo 1.º de la Ley 155 de 1959 —la excepción de bloque— y en lo dispuesto por la Ley 101 de 1993 sobre mecanismos de intervención del Estado en el sector agropecuario. Pero como se explicará a continuación, la historia no terminó ahí y vale la pena mirar el tema con mayor detenimiento.

Para entender los casos de la palma es preciso tener en cuenta que durante el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) se definió²⁶ la utilización de instrumentos de absorción de las cosechas nacionales como parte del programa de modernización agropecuaria y rural (IICA, 1995). A finales de 1995 los productores y procesadores agroindustriales de los sectores de cebada, trigo, sorgo y palma africana²⁷ habían suscrito convenios de absorción auspiciados por los ministerios de Agricultura, Desarrollo Económico y Comercio Exterior (IICA, 1995). En el caso del convenio de absorción del aceite de palma, cuatro ministros lo habían suscrito en calidad de garantes: los de Agricultura, Desarrollo Económico, Hacienda y Comercio Exterior.

El Auto 2, de junio 2 de 1995, por medio del cual la SIC decidió archivar la averiguación preliminar sobre la legalidad del convenio, fue demandado ante la justicia contenciosa administrativa. El Consejo de Estado conoció una demanda de nulidad en contra de dicho acto administrativo; el demandante argumentaba que el convenio promovía un acuerdo anticompetitivo —fijación de precios— y el abuso de la posición de dominio (cierre de mercado y discriminación vertical). Una de las primeras consideraciones de la sentencia del Consejo de Estado²⁸, que decidió sobre las pretensiones de la demanda, consistió en que el tribunal debía abstenerse de juzgar la legalidad del convenio pues este había sido suscrito entre particulares y, por lo tanto, no era competente para pronunciarse sobre él. A pesar de lo anterior, el Consejo de Estado afirmó que en todo caso el demandante no había probado que los productores que hacían parte del acuerdo ostentaran una posición de dominio (colectiva), que alguno de los productores hubiera incurrido en discriminación, que el Comité Asesor del convenio estuviera fijando efectivamente los precios, o que los precios se hubieran incrementado.

Por otra parte, vale la pena transcribir un aparte de la intervención del apoderado de la SIC en el proceso, ya que ilustra cómo la SIC interpretaba la aplicación de la normativa

²⁵ Resolución 45 del 2 de febrero de 1995.

²⁶ Véase el documento 2723 de agosto 17 de 1994, del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).

²⁷ Según el IICA (1995:4), estos productos tenían en común que eran “deficitarios o sustitutos de productos deficitarios en diferentes procesos industriales. Todos son considerados como productos sensibles y como tal están sometidos a un tratamiento arancelario bajo franjas de precios”.

²⁸ Consejo de Estado, sentencia del 20 de febrero de 1997, rad. núm. 3488, consejero ponente: Juan Alberto Polo Figueroa.

de libre competencia y evitaba entrar en conflicto con las políticas sectoriales promovidas por el Gobierno nacional:

La economía de mercado no puede entenderse como el *laissez faire, laissez passer* de los primeros tiempos del capitalismo puro, ya que la actual Constitución recoge el principio del intervencionismo estatal, entre otros, en los artículos 65 y 334 [...] su aplicación [del convenio], no puede conducir ni al abuso de la posición dominante ni a acuerdos restrictivos de la competencia, en la medida de que es el Gobierno nacional, en desarrollo de normas constitucionales y legales, quien ha puesto en marcha mecanismos de participación, estimulando a los productores agropecuarios a tomar parte en las decisiones del Estado que les afectan²⁹.

Finalmente, la sentencia del Consejo de Estado avaló la decisión de la SIC de no abrir una investigación formal, arguyó que la autoridad solo estaba obligada a abrir investigaciones por infracciones significativas e importantes y que la SIC había fundado su decisión de no abrir una investigación formal, entre otras razones, por cuanto los hechos denunciados no se ajustaban típicamente a las conductas prohibidas por la ley. En consecuencia, el Consejo de Estado concluyó que la actuación de la SIC y el acto administrativo se ajustaban a la Constitución y a la ley.

Pero esta sincronía entre la SIC y el Gobierno nacional que tuvo lugar a mediados de los años noventa no se mantuvo. A comienzos del siglo XXI la SIC y el MADR parecían tener un entendimiento distinto sobre la competencia de cada una y el ámbito de aplicación de la normativa antimonopolios en el sector agrícola (Argüello y Lozano, 2007, 2009). Como ejemplo de esta situación Argüello y Lozano (2009:418) citan el Acuerdo de la Competitividad de la Cadena Láctea, de 1999; para implementar dicho acuerdo entre actores privados del sector lácteo y el Gobierno nacional el MADR expidió la Resolución 321 de 1999, por medio de la cual se adoptaba un sistema de precios, calidad y funcionamiento de los mercados lácteos. Mientras que el MADR promovió este tipo de regulación, la Oficina Jurídica de la SIC en el 2000³⁰ argumentó que las partes no habían solicitado autorización para suscribir el Acuerdo (a la luz de lo exceptuado en el parágrafo del artículo 1.º de la Ley 155 de 1959), y que si el Acuerdo contravenía la ley de competencia la Resolución 321 de 1999 podría estar incurso en causal de nulidad. Para entender el contexto es preciso tener en cuenta que tanto el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) como el de Álvaro Uribe (2002-2010) promovieron acuerdos entre productores y procesadores en varias cadenas agroproductivas (Guterman, 2008).

Sin embargo, esta discrepancia entre el MADR y la SIC pareció quedar saldada algunos años después, al punto que en 2009 existían veintiocho acuerdos de agrocadenas fomentadas por el primero y vigilados por la segunda (OCDE, 2009). Incluso, durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez el MADR tomó una postura más activa en la intervención sobre asuntos de competencia en el sector agrícola y se articuló con la SIC de forma estrecha. Según Argüello y Lozano (2007, 2009:419), este cambio fue producto de la presión por parte de gremios agropecuarios, en particular preocupados por los carteles internacionales y por la negociación del TLC con Estados Unidos. Esta mayor articulación

²⁹ *Ibid.*

³⁰ SIC, Concepto 25623 de 2000.

entre el MADR y la SIC se manifestó con la constitución del Grupo Interinstitucional de Seguimiento Agropecuario (GISA), por medio de la Resolución 00347 del 9 de agosto de 2005. El GISA estaba conformado por abogados y economistas, funcionaba en la SIC y era financiado por el MADR; su finalidad principal era apoyar a la SIC en aplicar la normativa de protección de la competencia y protección al consumidor en el sector agrícola. El equipo funcionó hasta el año 2012, cuando el convenio entre el MADR y la SIC expiró y no fue renovado. Valga señalar que durante el tiempo que existió el GISA fue un factor determinante en la gestión de casos agropecuarios en la SIC.

Como veremos en la tercera sección, en 2009 y 2010 la SIC sancionó a empresas agropecuarias a pesar de argumentar estas que su conducta, entre otras, se derivaba de políticas gubernamentales. En el caso del cacao (2009) las dos empresas alegaron que su conducta obedecía a un acuerdo de competitividad de la cadena promovido por el Gobierno nacional; en el caso del azúcar (2010), los ingenios argumentaron que su conducta había sido auspiciada por el Gobierno y que hacía parte de la operación de un fondo de estabilización de precios. En ambos casos la SIC sancionó a los involucrados y consideró que las conductas de los agentes económicos habían desbordado los instrumentos de intervención económica.

La aparente tensión entre políticas gubernamentales y la aplicación de la normativa se hizo más evidente en el último caso decidido por la SIC en el sector agropecuario, el del azúcar (2015). Este caso será estudiado en detalle en la tercera sección, pero por lo pronto basta mencionar que la SIC reconoció que si bien el artículo 31 de la Ley 1340 de 2009 limitaba la aplicación de la normativa de competencia, consideraba también que la manera como se estaba implementando el fondo de estabilización de precios del azúcar había desnaturalizado el instrumento de intervención. Para la SIC, los agentes económicos lo habían convertido en un mecanismo de asignación de cuotas de producción o suministro en el mercado nacional. Y aunque la SIC no sancionó a los investigados por un presunto acuerdo para asignar cuotas, sí adoptó una decisión que quizás no tenía precedentes: exhortar al Gobierno nacional a que revisara el funcionamiento del fondo de estabilización de precios del azúcar. Así las cosas, tensiones entre las políticas sectoriales y la aplicación de la normativa antimonopolios pronosticadas por Argüello (2006) parecen haberse materializado en los últimos cinco años.

Para finalizar esta sección, se presentan estadísticas del período 2000-2015, durante el cual el superintendente de Industria y Comercio se ha pronunciado de manera definitiva en veintidós casos sobre prácticas restrictivas de la competencia en varios eslabones de la cadena agropecuaria; en doce de los casos declaró la conducta investigada como restrictiva de la competencia, en siete aceptó terminar anticipadamente la investigación por ofrecer garantías los investigados, y en tres casos no encontró pruebas para sancionar a las partes.

Los cuadros 1 y 2 y los gráficos 3 y 4, respectivamente, muestran el número de casos decididos por el superintendente en materia de prácticas restrictivas de la competencia³¹ en el sector agropecuario, su peso sobre el total de decisiones de sanción, cierre —archivo— o

³¹ Por lo tanto, no se incluyen decisiones sobre otras áreas de competencia de la SIC, como las multas relacionadas con la violación del régimen de control previo de las integraciones empresariales.

terminación anticipada por aceptar garantías de los investigados³² y los tipos de decisiones adoptadas.

Cuadro 1
Consolidado de casos agropecuarios y total de casos decididos por la SIC (2000-2015)

Año	Número de casos agropecuarios	Tasa de casos agropecuarios (porcentaje)	Número de casos totales
2000	2	20,0	10
2001	5	20,0	25
2002	1	5,0	20
2003	2	14,0	14
2004	1	6,0	16
2005	0	0,0	10
2006	1	33,0	3
2007	2	29,0	7
2008	0	0,0	15
2009	2	13,0	15
2010	1	9,0	11
2011	2	12,0	17
2012	1	5,0	20
2013	0	0,0	6
2014	0	0,0	1
2015	2	40,0	5
Promedio por año	1,4	12,9	12,2

Fuente: elaboración del autor a partir de información SIC.

Estas cifras muestran que el número de casos agropecuarios decididos por el respectivo superintendente ha fluctuado en los últimos quince años. Los períodos 2000-2004 y 2009-2012 fueron los más prolifos en materia de casos decididos por la SIC. También debe destacarse que en 2006 y 2007 casi la tercera parte del total de los casos decididos por la SIC se ocuparon de sectores agropecuarios, con seguridad gracias al impulso del GISA, y que desde entonces esta situación solo volvió a presentarse hasta el 2015, cuando la cifra llegó al 40%. En todo caso lo anterior debe ponerse en contexto, pues mientras que en el período 2006-2012 el superintendente decidió de fondo en promedio 12,6 casos de prácticas restrictivas de la competencia por año, en el período 2013-2015 decidió cuatro al año.

De las anteriores cifras también debe precisarse una diferencia importante entre las decisiones adoptadas entre los años 2001 y 2007 y las tomadas con posteridad. Entre 2001 y 2007 la SIC cerró anticipadamente siete investigaciones por ofrecimiento de garantías, mientras que en el período posterior no cerró ninguna bajo esa motivación. Esto explica parcialmente por qué en el primer período se presentó un mayor número de casos decididos por el superintendente, en contraste con los años subsiguientes.

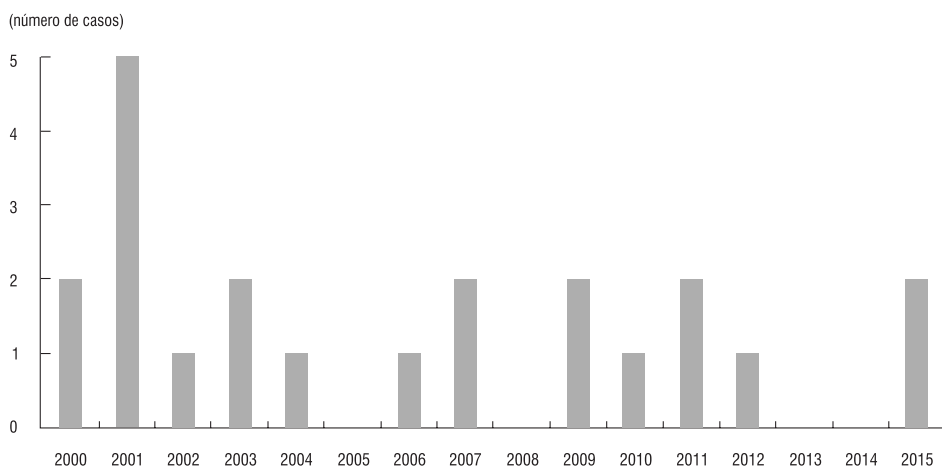
³² Son los investigados quienes deben ofrecer las garantías suficientes a la SIC (art. 16, Ley 1340 de 2009). Si la SIC las acepta, cierra la investigación sin hacer un pronunciamiento sobre la legalidad de la conducta investigada y sin sancionar a los investigados.

Cuadro 2
Tipo de decisiones en casos agropecuarios de la SIC (2000-2015)

Año	Número de sanciones	Número de cierre (archivo)	Número de terminación por garantías
2000	2	0	0
2001	2	0	3
2002	0	0	1
2003	0	1	1
2004	0	1	0
2005	0	0	0
2006	1	0	0
2007	0	0	2
2008	0	0	0
2009	2	0	0
2010	1	0	0
2011	1	1	0
2012	1	0	0
2013	0	0	0
2014	0	0	0
2015	2	0	0
Total	12	3	7
Porcentaje del total	54,5	13,6	31,8

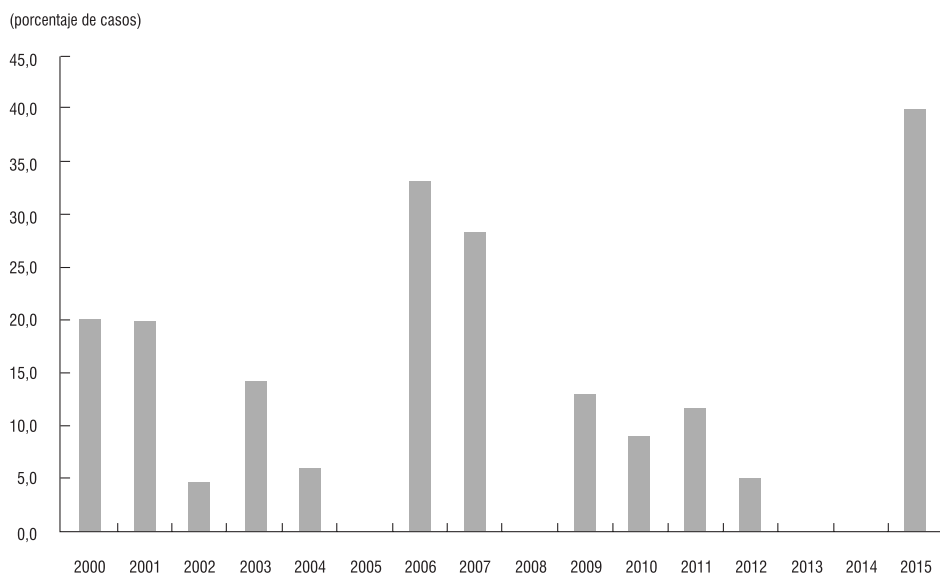
Fuente: elaboración del autor a partir de información SIC.

Gráfico 3
Número anual de casos agropecuarios decididos por la SIC (2000-2015)



Fuente: elaboración del autor a partir de información SIC.

Gráfico 4
Casos agropecuarios sobre el total de casos decididos por la SIC (2000-2015)



Fuente: elaboración del autor a partir de información SIC.

A pesar del número significativo de sanciones impuestas en la última década, los casos que mayor eco tuvieron en los medios de comunicación y foros políticos correspondieron a los decididos en 2015, los del azúcar y el arroz, lo cual puede deberse al monto de las sanciones impuestas, de las más altas en la historia de la SIC, por el perfil de manejo de las comunicaciones de esta autoridad —que ha aumentado su exposición mediática en ese y otros frentes— y por los poderosos grupos económicos involucrados como denunciantes y como acusados (sobre todo en el caso del azúcar).

En términos relativos, el 12,9% de casos decididos por el superintendente han tenido lugar en el sector agropecuario en los últimos quince años, este promedio es casi el triple respecto del período 1994-1998 y es el más alto en América Latina (Gutiérrez, 2012)³³.

Las cifras globales presentadas demuestran el interés de la SIC por investigar las prácticas restrictivas en el sector agropecuario. En la siguiente sección pasaremos del telescopio a la lupa para revisar uno por uno los veintidós casos decididos por la SIC.

³³ La autoridad de la competencia que más cerca está de las cifras es la chilena. Entre 2004 y 2010 el 5,33% de los casos decididos por esta autoridad estaban relacionados con mercados agropecuarios; pero en términos absolutos la comparación no se sostiene, pues la autoridad de Chile solo decidió cuatro casos en dicho período.

3. INVESTIGACIONES SOBRE PRESUNTAS RESTRICCIONES INDEBIDAS A LA LIBRE COMPETENCIA EN LAS CADENAS PRODUCTIVAS AGROPECUARIAS: TIPOLOGÍAS, ESTRUCTURAS DE MERCADO Y ACTORES INVOLUCRADOS

El Decreto 2153 de 1992 establece que las prácticas anticompetitivas se clasifican en tres tipos: acuerdos anticompetitivos (art. 47), actos anticompetitivos (art. 48) y abuso de la posición de dominio en el mercado (art. 50). En los mercados agropecuarios en diferentes regiones del mundo son comunes dos tipos de prácticas anticompetitivas: i) los acuerdos colusorios entre productores agrícolas que restringen la cantidad producida y/o que aumentan los precios de los productos, y ii) el abuso del poder de dominio del comprador de bienes agropecuarios —cuando es un monoposonio— o los acuerdos colusorios entre compradores (los cuales por lo general hacen parte de un mercado oligopsonico), que reducen los márgenes de los productores (OCDE, 2005).

Este tipo de conductas anticompetitivas han sido investigadas por las autoridades de competencia de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, y México (Gutiérrez, 2010, 2012). En estos países las investigaciones más comunes se han dirigido contra monoposonios y oligoposonios que compran productos agropecuarios, al paso que son escasas en contra de productores agropecuarios. En esa misma línea, como se verá a lo largo de esta sección, en Colombia es mayor el número de casos —y de sanciones— relacionados con agentes que procesan o comercializan productos agropecuarios, que investigaciones o sanciones en contra de productores agropecuarios. Además, el tipo de práctica más común sancionada en Colombia es la de los acuerdos colusorios. Sin embargo, vale la pena destacar que se han presentado casos y sanciones en todos los eslabones de la cadena productiva agropecuaria.

El interés de las autoridades de América Latina por los sectores agrícolas no ha disminuido en los últimos años. Por ejemplo, en 2012 la Superintendencia de Competencia de El Salvador sancionó al único distribuidor y agente de ventas de azúcar del país por abuso de su posición de dominio (Beneke, 2015). Además, junto con otras entidades de la rama ejecutiva, en el mismo año propuso reformar la legislación especial sobre el sector azucarero al establecer cuotas para los ingenios e implementar otros mecanismos que, de acuerdo con Beneke (2015), lo configuran como un cartel legal. Por otro lado, en México, la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) inició a finales de 2015 una investigación “contra agentes económicos por la posible comisión de prácticas monopólicas absolutas”, es decir, un presunto acuerdo anticompetitivo entre competidores, “en el mercado de la producción, distribución y comercialización del azúcar”³⁴; además, a comienzos de 2016 la Cofece abrió una investigación “por probables barreras a la competencia en mercado de semilla y grano de cebada maltera para la producción de cerveza”³⁵.

³⁴ Véase el comunicado de prensa de la Cofece en <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/prensa/historico-de-noticias/emplaza-cofece-a-agentes-economicos-por-la-posible-comision-de-practicas-monopolicas-absolutas-en-el-mercado-del-azucar>

³⁵ Véase el comunicado de prensa de la Cofece en <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/prensa/historico-de-noticias/inicia-cofece-investigacion-por-probables-barreras-a-la-competencia-en-mercado-de-semilla-y-grano-de-cebada-maltera-par-la-produccion-de-cerveza>

Las anteriores investigaciones son contemporáneas a la publicación de un estudio económico de la Cofece sobre las condiciones de competencia en el sector agroalimentario³⁶.

Como podrá apreciarse en esta sección, la autoridad de competencia colombiana también ha dedicado considerables esfuerzos en los últimos años a investigar los mercados agropecuarios: analiza los veintidós casos decididos por la Superintendencia de Industria y Comercio en Colombia durante el período 2000-2015, clasificados por eslabones de la cadena: insumos y servicios (cinco casos), producción (cuatro casos), compra y procesamiento (seis casos), y distribución y comercialización (siete casos). Esta división permite entender los tipos de problemas de competencia que se presentan en cada uno de los eslabones; además, esta manera de presentar los casos permite analizar dos dimensiones clave: por una parte, cómo los agentes económicos dedicados a la producción agropecuaria interactúan con otros sectores económicos en relaciones asimétricas por el mayor poder de los segundos sobre los primeros³⁷ y, por otra parte, cómo las políticas y mecanismos de intervención estatal pueden tener alguna relación con las conductas investigadas. Asimismo, esta aproximación permite distinguir las diferentes maneras como se producen las tensiones entre la política de competencia y la política agropecuaria.

El Anexo 1, incluido al final de este capítulo, contiene un cuadro que relaciona la información principal de cada uno de los casos descritos en esta sección.

3.1 Insumos y servicios agropecuarios

La producción agropecuaria requiere de insumos, servicios y maquinaria para su funcionamiento. La industria productora de insumos agrícolas tiende a ser altamente concentrada (*v. gr.* maquinaria, agroquímicos y biotecnología) y está en capacidad de aprovechar posiciones monopólicas derivadas de sus derechos de propiedad industrial (Argüello, 2006:230-232). En particular, la provisión de semillas y fertilizantes requerida para la producción es concentrada en la mayoría de los países y los productores agrícolas dependen de biotecnología producida por compañías que deben hacer importantes inversiones en investigación y desarrollo (Weiser, 2009).

A continuación se resumen cada uno de los cinco casos decididos por la SIC en las cadenas de insumos y servicios agropecuarios y luego se discuten las tendencias, patrones y particularidades halladas.

3.1.1 Caso de fertilizantes (2007)

La SIC investigó a dos de los productores más grandes de fertilizantes en el país. La investigación trató sobre presuntos acuerdos sobre fijación de precios y cuotas de producción respecto de siete productos (fertilizantes) ofrecidos por las dos compañías involu-

³⁶ Puede consultarse el reporte completo de la Cofece en https://www.cofece.mx/cofeca/images/Estudios/COFECE_reporte%20final-ok_SIN_RESUMEN_ALTA_RES-7enero.pdf

³⁷ Este poder de proveedores de insumos, de comercializadores de bienes agrícolas y de procesadores de alimentos se derivaría, entre otros, de la mayor concentración de dichos mercados.

cradas. Dicha autoridad cerró la investigación sin sancionarlas en virtud de la aceptación de las garantías ofrecidas; en efecto, las empresas investigadas se obligaron, entre otras, a fijar de manera independiente los precios, a definir sus políticas de producción e importación de manera autónoma, y a informar en forma previa a la SIC sobre las variaciones de precios, indicando las respectivas motivaciones.

Desde la expedición por el MADR de la Resolución 128 del 6 de junio de 2006, el mercado de agroquímicos, en particular el de varios productos fertilizantes, está sujeto al régimen de libertad vigilada de precios: Este régimen genera obligaciones a los importadores, productores y distribuidores de reportar los precios a la autoridad. En el 2011 la SIC habría realizado visitas administrativas a las compañías productoras de fertilizantes³⁸, posiblemente en el marco de una averiguación preliminar. Además, a finales del 2013 el representante a la Cámara David Barguil denunció que dos de las más grandes empresas productoras de fertilizantes presuntamente acordaban sus precios de venta.³⁹ Por otra parte, Páez (2014) se preguntaba si, teniendo en cuenta que desde 2012 los aranceles para los fertilizantes habían bajado al 0%, la significativa brecha de los precios internacionales de fertilizantes respecto de los precios locales ofrecidos podía explicarse por la existencia de un cartel en el mercado colombiano. A pesar de estos antecedentes recientes, hasta la fecha las averiguaciones de la SIC no se habrían traducido en el inicio de investigaciones formales en este sector.

3.1.2 Caso de frigorífico en Meta (2001)

En este caso la SIC investigó a un frigorífico y al municipio donde estaba ubicado, por un supuesto acuerdo para fijar los precios por la prestación de los servicios de sacrificio y faenado de ganado. Si bien el frigorífico era el único que ofrecía estos servicios en Restrepo (Meta), habría acordado los precios con la alcaldía. Los investigados ofrecieron garantías, entre otras, consistentes en dejar sin validez el contrato firmado entre el frigorífico y el municipio en relación con las tarifas por esos servicios; además, el frigorífico se comprometió a determinar el precio por el sacrificio del ganado de manera autónoma y en condiciones de mercado y el alcalde a presentar un proyecto de acuerdo al concejo municipal, el cual establecería las variables taxativas que le permitirían a la alcaldía fijar las tarifas sobre sacrificio del ganado.

3.1.3 Caso de frigorífico en Córdoba (2007)

La SIC ofrece muy poca información sobre la naturaleza de este caso, que terminó de modo anticipado dado el ofrecimiento de garantías por parte del investigado. En todo

³⁸ Se tiene noticia de la visita administrativa practicada a una de las compañías, pues la SIC la sancionó mediante Resolución 65997 del 23 de noviembre de 2011 por haber impedido a sus funcionarios acceder a los computadores y correos electrónicos de la empresa sin justificación válida.

³⁹ Véase un reporte de prensa de RCN, del 19 de septiembre de 2013, en <http://www.noticiasrcn.com/tags/fertilizantes>

caso, la investigación se centró en el mercado relevante de sacrificio y faenado del ganado y manejo de subproductos en Córdoba. El frigorífico investigado era prácticamente un monopolista en su mercado geográfico y el tipo de conducta investigada tenía que ver con el nivel de precios cobrados por sus servicios. La investigación tenía por objeto determinar si el investigado había incurrido en abuso de posición de dominio vía obstrucción de ingreso al mercado a terceros. La SIC aceptó terminar el caso al aceptar las garantías ofrecidas por el productor vacuno.

3.1.4 Caso de frigorífico de Bucaramanga (2011)

El último caso investigado por la SIC en el mercado de sacrificio y faenado del ganado vacuno en pie tuvo lugar en Bucaramanga y su área metropolitana. La investigación se originó por una denuncia de clientes —surtidores y expendedores de carne— en relación con los precios cobrados por estos servicios. El frigorífico en cuestión era el único matadero en este mercado relevante y ostentaba una posición de dominio. Con mayor precisión, los denunciantes se quejaban por las alzas de precios entre los años 2004 y 2008 y la supuesta apropiación indebida de productos. La SIC investigó el presunto abuso de posición de dominio por ventas atadas, obstrucción de ingreso al mercado a terceros y fijación de precios inequitativos, y a partir de las pruebas practicadas la SIC concluyó que la empresa investigada no había incurrido en ningún tipo de práctica anticompetitiva.

3.1.5 Caso de vacuna antiaftosa (2012)

Este es el único caso, en la etapa de cadena de valor, en el cual la SIC ha encontrado méritos para sancionar a un proveedor de insumos agropecuarios. En este caso la SIC demostró que una organización de ganaderos incurrió en abuso de posición de dominio por discriminar y obstruir a terceros el acceso al mercado⁴⁰. Los mercados afectados por la conducta investigada eran la producción de vacuna antiaftosa y la comercialización de esta —distribución y aplicación— en el territorio nacional.

Según pudo comprobar la SIC, la asociación ostentaba una posición de dominio en la compra y comercialización de dicha vacuna, pues en virtud de la estructura del Programa Nacional para la Erradicación de la Fiebre Aftosa, que se convertía en una barrera de entrada a otros agentes económicos, se constituyó para los laboratorios en el único comprador y para los ganaderos en exclusivo comercializador de la vacuna. La SIC concluyó que la asociación gremial se valió de su posición de monopsonio y monopolio, respectivamente, la cual le daba capacidad de determinar la intermediación y los precios de venta de la vacuna.

La conducta anticompetitiva consistió en negarse a comprarla a determinados laboratorios sin justificación y exigir requisitos técnicos no impuestos por autoridades

⁴⁰ También investigó a la asociación gremial por ventas atadas, pero no encontró pruebas suficientes para sancionar por este concepto.

regulatorias, lo que puso a un laboratorio productor de la vacuna en situación desventajosa en virtud de la barrera artificial creada por la asociación ganadera. Además, esta discriminación negó en la práctica a este laboratorio la posibilidad de acceder al mercado de comercialización de la vacuna antiaftosa.

3.1.6 Síntesis: temas de competencia en las cadenas de insumos y servicios agropecuarios

La SIC investigó cinco casos de prácticas restrictivas relacionadas con insumos y servicios agropecuarios, de los cuales solo en uno de ellos (20% del total) sancionó al investigado, en tres terminó anticipadamente los procesos por aceptación de las garantías ofrecidas por los investigados y en uno archivó la investigación por ausencia de pruebas. Es llamativo que la mayoría de los casos están vinculados al sector vacuno y que la sucesión de estos (2001, 2007, 2011) en los servicios de sacrificio del ganado, finalizados todos por aceptación de garantías, parecen no haber servido para enviar una señal al mercado nacional sobre los riesgos jurídicos de las conductas investigadas. Esto puede ser un indicador de la necesidad de hacer mayor “abogacía de la competencia” por parte de la autoridad para divulgar sus actuaciones.

En todos los casos la SIC evaluó mercados muy concentrados y en la mayoría se investigaron conductas unilaterales por parte de monopolios o monopsonios. En el caso de la vacuna antiaftosa (2012), culminó con la sanción por abuso de la posición de dominio por parte de la asociación ganadera, y en el de servicios de sacrificio del ganado en el Meta (2001) una de las partes investigadas —el municipio— era entidad de naturaleza pública.

3.2 Producción agropecuaria

Dependiendo del tipo de mercado agropecuario y del país, los sectores de producción agropecuaria pueden estar bastante atomizados —compuestos por miles de productores— (Reich, 2007; Varney, 2010). De hecho, estos sectores agrícolas son citados como típicos ejemplos de mercados competitivos (Argüello, 2006; Gutiérrez, 2010), es el caso de numerosos mercados agropecuarios en América Latina (Brooks y Lucatelli, 2004; Argüello, 2006). Por ejemplo, la SIC caracterizó el mercado de producción de arroz *paddy* verde en Colombia como uno que se acerca a la competencia perfecta por los miles de cultivadores existentes⁴¹.

En este tipo de mercados, por lo general los productores agrícolas son “tomadores de precios”, mientras que en los mercados “aguas abajo” y “aguas arriba” los agentes económicos tienden a tener mayor influencia sobre los precios (Carlton y Perloff, 2005). En parte, debido a esta asimetría de poder entre los productores atomizados y los demás integrantes de las cadenas de valor, se generan incentivos para la formación de cooperativas

⁴¹ SIC, Resolución 22635 de 2005, pp. 18 y ss.

agrícolas que realizan de manera directa, es decir, por sus propios miembros, las actividades de procesamiento, distribución o comercialización, o para organizar asociaciones de productores que buscan tener mayor capacidad de negociación frente a los compradores (Gutiérrez, 2014). Como se explicó, las legislaciones de varios países autorizan expresa o tácitamente las actividades que son propias del giro ordinario de las cooperativas y en algunos se exceptúa de forma parcial la aplicación de las normas de competencia respecto de determinados acuerdos entre productores.

A continuación se resume cada uno de los cuatro casos decididos por la SIC en las cadenas de producción agropecuaria y luego se discuten las tendencias, patrones y particularidades halladas.

3.2.1 Caso avícola (2000)

Este caso involucró a una asociación gremial avícola y varias cooperativas y empresas asociadas.⁴² La conducta investigada consistía en una estrategia que pretendía regular la producción para controlar el precio de venta de huevos. El gremio facilitó reuniones y puso a disposición sus canales de comunicación y organización para coordinar la estrategia (además de hacer entrega individualizada de información). Las pruebas dan cuenta de cómo el gremio y las empresas avícolas pretendían emular a los ingenios de azúcar, que al parecer coordinaban el control de la producción de azúcar y contaban con un auditor para evitar excedentes.

De esta manera, la conducta investigada consistía en un acuerdo para abstenerse de producir un bien o afectar sus niveles de producción. La SIC declaró la ilegalidad de la conducta, pero se abstuvo de imponer una sanción pecuniaria a las partes involucradas con el argumento de que el acuerdo anticompetitivo no se puso en práctica.

3.2.2 Caso de cultivador de champiñones frescos (2004)

Este es el único caso de abuso de posición dominante investigado en un eslabón de producción agropecuaria. El mercado relevante referido es el de la producción y comercialización de champiñones frescos en Colombia⁴³. La SIC encontró que en dicho mercado la empresa cultivadora ostentaba una posición de dominio, pues contaba con casi el 70% del mercado. Puntualmente, la SIC investigó un supuesto abuso por precios predatorios. No obstante, la SIC cerró la investigación al constatar que, a pesar de venderse el producto por debajo de los costos de producción durante un corto tiempo, la intención de la empresa no fue eliminar o prevenir la entrada de un competidor, sino que se trató de un problema coyuntural y fortuito que ocasionó el aumento temporal de los costos de producción.

⁴² El mercado no era concentrado y había un número alto de productores de pollitas y huevos.

⁴³ Al definir mercado relevante excluye los champiñones procesados y a otras frutas y verduras.

3.2.3 Caso de cultivadores de cebolla larga (2009)

La SIC investigó en este caso un acuerdo que buscaba restringir la producción para afectar el nivel de precios. La conducta tuvo lugar en noviembre de 2005 y consistió en la ubicación de un “retén” a la salida de Aquitania, donde algunos productores de cebolla larga literalmente arrojaron a un costado de la carretera parte de su producción. El acuerdo consistía en eliminar de esta manera el 10% de la producción para restringir la oferta del producto y así incrementar su valor. Aunque casi todos los productores eran pequeños cultivadores, con cultivos de dos a tres hectáreas, es preciso tener en mente que casi toda la producción de cebolla larga en Colombia se cultiva en un municipio (Aquitania, Boyacá).

A pesar de evaluarse en la investigación la conducta de un gran número de cultivadores, la SIC encontró que solo siete habían participado y organizado el esquema colusorio, razón por la cual les impuso una pequeña pena pecuniaria. Este caso ilustra la “textura abierta” del concepto de “significatividad” de la conducta que debe guiar las decisiones de la SIC sobre apertura de investigaciones, sobre todo si se compara el efecto que pudo haber tenido la actitud de los cultivadores de cebolla larga frente al impacto que se presume tuvo el convenio de absorción suscrito entre los productores y procesadores de aceites, descrito en este capítulo, respecto del cual la SIC decidió no abrir investigación formal, a mediados de los noventa.

3.2.4 Caso gremios de cultivadores de caña de azúcar (2011)

Este caso tuvo como protagonistas a dos gremios de cultivadores de caña investigados por la SIC, en los cuales la autoridad encontró que habían influenciado los precios, ya que organizaron a algunos de sus asociados para que no aceptaran las remuneraciones por el insumo ofrecidas por parte de los ingenios procesadores. Los hechos que dieron origen a la investigación fueron las estrategias de negociación conjunta promovidas por los dos gremios de cañicultores respecto del precio de compra de la caña de azúcar usada por los ingenios para procesar la producción de alcohol carburante. En la práctica, implicaba que las agremiaciones les solicitaban poder a sus afiliados para negociar colectivamente⁴⁴. La influencia no solo se manifestó en firma de poderes, sino también en comunicaciones y reuniones realizadas por las agremiaciones que tenían por objeto afectar el precio de venta de la caña.

La SIC sancionó a ambos gremios por incurrir en una práctica tendiente a limitar la libre competencia, consistente en la indebida colaboración entre competidores por intermedio de una agremiación, y a pesar de que los cultivadores también habrían podido ser investigados por la conducta que los gremios coordinaron, la SIC limitó su investigación a estos últimos.

⁴⁴ Los agremiados que otorgaron poder para negociar representaban el 20% del mercado de venta de la caña de azúcar.

3.2.5 Síntesis: temas de competencia en las cadenas de producción agropecuarias

La SIC investigó cuatro casos de prácticas restrictivas relacionadas con la producción agropecuaria; en tres de ellos (75% del total) encontró que los investigados habían infringido la legislación de protección de la competencia y en otro archivó la investigación por encontrar que no se vulneró dicha normativa. En cada caso se estudió un mercado de productos diferente: huevos y pollitas, champiñones frescos, cebolla larga y caña de azúcar (para producción de alcohol carburante), en tres los mercados de producción estaban muy desconcentrados y solo en uno, el de los champiñones, se halló que el productor detentaba una posición de dominio; además, en dos casos los agentes pretendían disminuir la cantidad de producto disponible para afectar el nivel del precio en el mercado.

Por otra parte, en dos casos las asociaciones gremiales desempeñaron un papel preponderante en la conducta investigada; uno de ellos, como facilitador de un acuerdo anticompetitivo (el abstenerse de producir un bien o afectar sus niveles de producción), y el otro como coordinador de actos anticompetitivos (influir los precios), pero en ninguno de ellos la discusión jurídica se centró en establecer si las conductas habían sido promovidas por una entidad pública o si formaban parte de una política sectorial.

3.3 Compra de bienes agropecuarios para procesamiento

Los mercados de procesamiento de alimentos tienden a ser concentrados en la medida en que las empresas requieren operar a grandes niveles para poder aprovechar las economías de escala (OCDE, 2005; Argüello, 2006; Reich, 2007). De hecho, el poder de compra (*buyer power*) de estas estructuras monopsónicas u oligopsónicas frente a mercados de productores atomizados han sido señaladas como una fuente de problemas para la competencia (OCDE, 2005; Varney, 2010), específicamente por la posibilidad que tienen, en especial si se han cartelizado, para reducir los precios de compra a los agricultores. Varney (2010:4) explica que este poder de compra “posibilita una fijación de precios que no es competitiva —en este caso, un precio que es demasiado bajo para sostener una cantidad eficiente de producción— y ello implica que los agricultores producirán menos, o que algunos de ellos se quebrarán”. Este poder de compra también ha sido identificado por la OCDE (2005) como una de las posibles causas de la asimetría en la respuesta de los precios de comercialización por parte de los productores agropecuarios frente a la fluctuación de los precios a boca de las granjas o plantaciones.

A continuación se resume cada uno de los seis casos decididos por la SIC en las cadenas de compra de bienes agropecuarios para procesamiento y se discuten las tendencias, patrones y particularidades halladas.

3.3.1 Caso de arroz *paddy* verde (2001)

Este caso fue investigado en virtud de una denuncia presentada por dos asociaciones de productores de arroz *paddy* verde (Argüello y Lozano, 2009:427). La queja se presentó en contra de cinco molinos procesadores de este tipo de arroz, que formaban parte

de estructuras oligopónicas —compra— y oligopólicas (venta). En particular, fueron acusados de cuatro tipos de acuerdos: fijar los precios de compra del arroz *paddy* verde, discriminación en la venta de arroz empaquetado, repartir los mercados de compra del arroz *paddy* verde y asignar cuotas de suministro de arroz empaquetado.

La investigación terminó anticipadamente por ofrecer los molinos garantías que fueron aceptadas por la SIC; los investigados se comprometieron a cesar dichas conductas, actuar de manera independiente en el futuro y enviar información semestralmente a la SIC sobre precios de compra y volúmenes de ventas, justificar decisiones y otros datos.

3.3.2 Caso de procesadora de leche (2002)

La SIC abrió investigación a una procesadora de leche por presunto abuso de posición de dominio al aplicar condiciones discriminatorias para operaciones equivalentes que colocaban a un proveedor en situación desventajosa frente a otro proveedor en condiciones análogas. La conducta consistía en que la cooperativa de procesadores de leche supuestamente ofrecía mejores precios a los proveedores asociados que utilizaran concentrado fabricado por la cooperativa, respecto de quienes utilizaran concentrado de otras marcas. La SIC también la investigó por ventas atadas, pues la acusaba de obligar a sus proveedores asociados a comprar su marca de concentrado. Finalmente, también acusó a la cooperativa de obstruir el ingreso al mercado a terceros pues supuestamente impedía a los productores de concentrado acceder a los proveedores asociados a la cooperativa.

La investigación terminó anticipadamente por ofrecer la cooperativa garantías consistentes en su compromiso de no ofrecer mejores precios a los proveedores de leche fresca por usar concentrados fabricados por ella, pagar la leche adquirida a partir de la calidad de esta y no exigir a sus asociados que compraran sus concentrados ni impedir que otros productores de concentrados ofrecieran sus productos a los proveedores de leche.

3.3.3 El caso de la procesadora de leche (2003)

Este caso fue investigado en virtud de la denuncia presentada por una asociación gremial en contra de la misma cooperativa procesadora de leche del caso anteriormente descrito (Argüello y Lozano 2009:426). El mercado relevante correspondía al acopio de leche fresca de los productores en Antioquia y la SIC determinó que la cooperativa investigada ostentaba en él posición de dominio. La conducta censurada consistía en abuso de la posición dominante contra productores de leche cruda; en concreto, la SIC investigó una supuesta aplicación de condiciones discriminatorias para operaciones equivalentes que colocaban a proveedores en situación desventajosa frente a otros con condiciones análogas.

La SIC concluyó que si bien la cooperativa diferenciaba los pagos a los proveedores, esto lo hacía en virtud de la calidad de la leche acopiada; en relación con el cargo de imposición de ventas atadas, no encontró pruebas de que la cooperativa obligara a sus proveedores a comprar el concentrado ofrecido por ella, y tampoco encontró evidencia que sustentara el cargo de impedir a terceros el acceso al mercado.

3.3.4 El caso del arroz *paddy* verde (2006)⁴⁵

Este caso, abierto en virtud de una denuncia hecha por productores de arroz *paddy* verde (Argüello y Lozano 2009:427), se encaminó en contra de cinco molinos procesadores de dicho arroz que fueron sancionados por acordar los precios de compra en Huila y Tolima bajo la modalidad de “práctica conscientemente paralela”. La SIC encontró que hubo identidad de precios y movimiento —tiempo y valor— en el primer semestre de 2004. Además, confirmó la ausencia de racionalidad económica, pues los movimientos no respondían a demanda de arroz empaquetado y colusión facilitado por estructura (no hay justificación económica diferente del paralelismo consciente).

La conducta de los molinos, según la SIC, buscaba evitar la competencia o reducir la incertidumbre generada por la necesidad de fijar de manera autónoma los precios de compra del arroz *paddy* verde y argumentó que en mercados como los oligopsonios los agentes económicos son interdependientes y pueden reducir la incertidumbre respecto de la conducta de los rivales mediante acuerdos colusorios al fijar precios máximos de compra o la cantidad que cada uno compraría. La SIC encontró que los molinos sancionados contaban con el 64% del mercado relevante, medido en términos de ventas de arroz empaquetado, de ahí que la oferta de arroz empaquetado estaba muy concentrada.

Como se advirtió desde el comienzo, en este caso la autoridad concluyó que los investigados infringieron la normativa de competencia por haberse puesto de acuerdo en los precios de compra bajo la modalidad de “práctica conscientemente paralela”. Los molinos investigados repusieron la sanción de la SIC y esta confirmó su decisión inicial en totalidad.

3.3.5 Caso del cacao (2009)⁴⁶

La SIC investigó a dos empresas procesadoras de cacao por su conducta en relación con los precios de compra de cacao corriente. Los hechos investigados habrían tenido lugar entre enero de 2005 y febrero de 2006, y a efectos de la investigación la SIC definió que el mercado relevante geográfico tenía alcance nacional. En el año 2004 las empresas detentaban el 86,7% del mercado de compra de cacao y por consiguiente dicho mercado tenía una estructura casi duopólica.

El comportamiento de las empresas en materia de precios de compra del cacao corriente, según la SIC, había sido paralelo y en algunos casos idéntico en varios municipios del país; además encontró que a pesar de que las estaciones climáticas afectaban la cantidad del insumo ofertado, los precios de compra no se veían afectados por dichas fluctuaciones. Asimismo, la SIC encontró siete memorandos que cada una de las empresas sancionadas había expedido, en los cuales se ordenaban idénticas medidas respecto de los precios de compra; estos memorandos, argumentó la SIC, demostraban el componente “consciente” en la política de precios de las empresas investigadas. Por último, la

⁴⁵ El autor informa que colaboró en la defensa de una de las empresas investigadas en este proceso.

⁴⁶ El autor informa que colaboró en la defensa de una de las empresas investigadas en este proceso.

SIC arguyó que el paralelismo de precios no tenía explicación económica diferente de la colusión entre los compradores.

Por su parte, los investigadores alegaron, entre otras razones, que el análisis de precios promedio no permitía concluir que se hubiese presentado efectivamente paralelismo de precios. Pero quizás el punto más importante a los efectos de este capítulo es que uno de los argumentos comunes en la defensa de las partes consistió en que la conducta investigada estaba justificada por el “Acuerdo Sectorial de Competitividad de la Cadena del Cacao” (Asccca): “en particular, en el compromiso que establece que los precios internos se deben equiparar a niveles internacionales”⁴⁷.

Para abordar este aparte es preciso considerar el contexto de los acuerdos sectoriales de agrocadenas promovidos tanto en el gobierno de Pastrana como en el de Uribe Vélez. Una de las estrategias impulsadas por los gobiernos mencionados para promover la competitividad de algunas cadenas de valor agroindustriales del país, consistió en la suscripción de acuerdos sectoriales entre los agentes económicos que hacían parte de cada una de las etapas de las cadenas. Según el IICA-MADR (2001:1), en el caso del Asccca este tuvo su origen en el primer semestre del 2000, cuando “se desarrollaron una serie de actividades y reuniones con el fin de identificar [p]reliminarmente las potencialidades del subsector, las principales limitantes y consultar con los diferentes actores sus puntos de vista y su disposición a participar de este proceso”. Como resultado de estas discusiones se suscribió el 6 de junio de 2000 la “Declaración de voluntades para el estudio, formulación y concertación de una propuesta de acuerdo sectorial de competitividad de la cadena de cacao y su industria” por parte de representantes del Gobierno nacional⁴⁸, de las asociaciones gremiales de la cadena y de las empresas que participaban en ella. En dicha declaración los firmantes se comprometen a realizar esfuerzos comunes para aumentar la competitividad de la cadena de valor e incluso se acuerda un cuadro de compromisos puntuales y se designa un comité conformado por representantes de todos los sectores y el Gobierno nacional para darle seguimiento (IICA-MADR, 2001).

Uno de los compromisos de la matriz consistía en determinar “mecanismos para equiparar precios internos a niveles internacionales y estructurales, la diferencia de precios se pagará por calidad” (IICA-MADR, 2001:37). Fue precisamente este compromiso el que la partes investigadas en el caso analizado aludían como justificación de su conducta. No obstante, la SIC argumentó sobre el alcance de ese compromiso:

El hecho de que se establezca un referente (precio internacional) que debe ser considerado por las empresas al momento de fijar el precio, no puede ser entendido como una limitación a la competencia en el mercado. De hecho, este es un parámetro que deben tener en cuenta los agentes al momento de iniciar el proceso de negociación, pero en todo caso el resultado final deberá estar determinado por las leyes de la oferta y la demanda [...] ⁴⁹

⁴⁷ SIC, Resolución 4946 del 2 de febrero de 2009, p. 2.

⁴⁸ Incluyendo al MADR, los ministros de Comercio Exterior y de Desarrollo Económico, y el director del Departamento Nacional de Planeación, entre otros.

⁴⁹ SIC, Resolución 4946 del 2 de febrero de 2009, p. 50.

Por lo tanto, la SIC no desconoció la legalidad del Asccca, ni la de sus compromisos, sino concluyó que las empresas investigadas habían actuado más allá de él y que la conducta investigada no era consecuencia directa del Asccca. En ese sentido, la SIC consideró que la existencia del Asccca no obligaba a las partes a acordar precios de compra de cacao ni justificaba la realización de acuerdos colusorios entre las empresas. Esta interpretación de la SIC era compartida por el MADR, como consta en los documentos de este ministerio citados en la decisión, así como en el testimonio de la directora de Cadenas Productivas del MADR rendido en el proceso administrativo.

Aunque la SIC no considera que el programa gubernamental dirigido a fortalecer las cadenas agroindustriales fuera violatorio de las normas de competencia en sí mismo, llamó la atención sobre riesgos colaterales derivados de los espacios de interacción entre actores privados que generaban dichas iniciativas. Así lo consigna:

Con todo, no se puede desconocer que, como se advirtió en la imputación, estos escenarios propician condiciones para el intercambio de información, que puede ser utilizada para concertar sobre los precios, pero no como un resultado deseado o calculado en la lógica del acuerdo de competitividad, sino como una distorsión ocasionada por los participantes del mismo⁵⁰.

Otro punto importante para tener en cuenta sobre este caso es que durante el procedimiento administrativo las partes investigadas ofrecieron garantías para terminar anticipadamente el proceso, pero la SIC rechazó dicho ofrecimiento; además, investigó a las empresas por paralelismo consciente en la venta del producto terminado, pero concluyó que el elemento ‘consciente’ no quedó acreditado durante el proceso.

La SIC sancionó a las dos productoras de chocolate por acuerdos anticompetitivos en la compra de cacao para su procesamiento; luego, resolvió el recurso de reposición interpuesto por las partes y confirmó su decisión inicial. Aunque estas empresas repusieron la sanción, la SIC resolvió confirmar en todas las partes su decisión inicial y ratificó que no consideraba que el Asccca justificaba la conducta de los sancionados, incluso señaló de forma expresa que la participación de agentes económicos en este tipo de acuerdos no solo es posible, sino deseable, por ser una estrategia que busca promover la competitividad de las cadenas agroindustriales.

3.3.6 Caso de la caña de azúcar (2010)⁵¹

La SIC investigó a trece ingenios de azúcar, si bien solo sancionó a ocho (dos de ellos fueron exonerados tras resolverse el recurso de reposición). El período investigado transcurrió entre mayo de 2005 y febrero de 2007 y la investigación se enfocó en la compra de caña por parte de industriales de azúcar y etanol en el valle del río Cauca. La autoridad investigó dos presuntas conductas ilegales: acuerdos para fijar los precios de compra de

⁵⁰ *Ibid.*, p. 51.

⁵¹ El autor informa que actuó como apoderado de las empresas investigadas en este proceso.

la caña de azúcar y repartirse las fuentes de abastecimiento. Sin embargo, la SIC solo encontró méritos para sancionar por la primera conducta, que será estudiada a continuación.

La autoridad indagó si las conductas de los ingenios podían constituir un acuerdo de precio para remunerar la caña destinada a la producción de azúcar, bajo la modalidad de “práctica concertada”, y básicamente la SIC acusó a los ingenios de usar parámetros comunes para fijar esa remuneración (fórmulas de liquidación comunes para diferentes tipos de contratos). La SIC concluyó que no hay explicación económica razonable para explicar los hechos investigados diferentes de la concertación para la unidad de fórmulas empleadas por los ingenios para remunerar la caña de azúcar.

Por su parte, los ingenios alegaron, entre otras, que sus prácticas de provisión de caña se diferenciaban entre sí, que a pesar de existir una fórmula de liquidación común el precio de compra de caña fijado por cada ingenio era diferente, que la manera como se realizaba la provisión de caña era una “práctica inveterada” (una costumbre mercantil) y que en todo caso el precio de compra de la caña en Colombia era uno de los más altos del mundo.

Como se señaló, la SIC no acogió las alegaciones de las empresas investigadas y afirmó que el material probatorio del expediente permitía concluir la existencia de un acuerdo de precios de caña bajo la modalidad de “práctica concertada”. Según esta autoridad, se habían acreditado “prácticas homogéneas” que limitaban la “pugna por la caña de azúcar”.

Además, la SIC había acusado a cinco ingenios por un presunto acuerdo de precios respecto de la caña adquirida con destino a la producción de alcohol carburante y junto con el uso de idénticas fórmulas para remunerar la caña, destaca la evidencia de reuniones periódicas entre directivos de los ingenios que, según la autoridad, facilitaban el intercambio de información y la concertación. También encontró comunicaciones (v. gr. correos electrónicos) entre los ingenios que contenían información comercial sensible, por ejemplo, sobre estructuras de costos. Según la SIC, a través de dichas reuniones e intercambios se concertaban estrategias relativas a remuneración de la caña. Los ingenios acusados, por su parte, alegaron que las reuniones fueron propiciadas por el MADR y los gremios de cultivadores de caña, pero la SIC concluyó que el MADR no había promovido ni patrocinado la realización de acuerdos anticompetitivos.

Este último punto es de particular importancia, pues algunos de los intercambios habrían tenido lugar en el escenario de reuniones del Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Azúcar (FEPA). En este punto vale la pena recordar que el FEPA es uno de los instrumentos de la intervención estatal establecida por la Ley 101 de 1993, regulada respecto del sector azucarero mediante el Decreto 569 de 2000. Según el artículo 3.º de este decreto, el FEPA “funcionará como una cuenta especial, administrada por una entidad representativa de los productores, vendedores exportadores de los productos objeto de estabilización [...]”. La entidad administradora contratada por el MADR para tal efecto es una asociación gremial de los ingenios de azúcar, Asocaña. Además, el Comité Directivo del FEPA está compuesto por delegados del Gobierno nacional, de los productores de azúcares centrifugados y de los cultivadores de caña.

En una de las reuniones del Comité Directivo se habría discutido la posibilidad de buscar un mecanismo para que este adoptara decisiones sobre la fijación del precio de la caña destinada a la producción de alcohol carburante. En consecuencia con este punto,

el Departamento Jurídico de Asocaña le consultó al MADR sobre la viabilidad de esa posibilidad. La SIC encontró que el MADR le había advertido por escrito a Asocaña que el Comité Directivo del FEPA no tenía competencia para tomar decisiones sobre el precio de la caña destinada a la producción de alcohol carburante, si bien reconoce que según el testimonio del viceministro de Agricultura, quien había asistido a esa reunión del Comité Directivo del FEPA, había exhortado a los ingenios a encontrar soluciones “pacíficas” respecto del precio de compra. Con todo, la SIC concluye que lo anterior no podía llevar a la conclusión “de que el Gobierno Nacional otorgó a los ingenios —o a los cultivadores— patente de corso para celebrar acuerdos de precios contrarios a la libre competencia”⁵². Asimismo, agregó la SIC que “cualquier actuación del MADR en ejercicio de sus competencias tiene que interpretarse bajo el alcance que nuestra Constitución le da a la libre competencia”⁵³, y concluyó que se había acreditado la existencia de un acuerdo de precios para la compra de caña de azúcar destinada a la producción de alcohol carburante bajo la modalidad de “práctica concertada”.

En relación con el cargo sobre un supuesto acuerdo dirigido a repartir las fuentes de abastecimiento, la SIC determinó que no había encontrado elementos suficientes para concluir que ese acuerdo había tenido lugar.

Las partes sancionadas —ingenios y algunos representantes legales— interpusieron recursos de reposición contra la decisión de sanción. La SIC resolvió los recursos absolviendo a dos de las empresas sancionadas y a dos de los representantes legales sancionados⁵⁴.

Este proceso fue particularmente complejo por el tipo de conductas investigadas, por el número de agentes económicos acusados y por la discusión en torno a diferentes asuntos relacionados con el debido proceso. Esto se refleja, por ejemplo, en la longitud de la decisión inicial de la SIC y de la resolución mediante la cual resolvió los recursos de reposición, que sumó 393 páginas.

3.3.7 Síntesis: temas de competencia en las cadenas de compra de bienes agropecuarios para procesamiento

En total la SIC adelantó seis investigaciones sobre prácticas restrictivas relacionadas con la compra de bienes agropecuarios para su procesamiento. Una de las características comunes de los mercados investigados es que tenían estructuras oligopsónicas o en todo caso con un número reducido de compradores. Varios mercados fueron investigados: caña de azúcar (dos veces), arroz *paddy* verde (dos veces), leche fresca y cacao.

⁵² SIC, Resolución 6839 del 9 de febrero de 2009, p. 86.

⁵³ *Ibid.*, p. 88.

⁵⁴ El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia de segunda instancia del 28 de junio de 2013, anuló parcialmente la decisión de la SIC en relación con uno de los directivos sancionados. El Tribunal concluyó que la decisión de la autoridad había quebrantado el principio de tipicidad en relación con el directivo por la incongruencia entre el cargo endilgado y la conducta investigada y posteriormente sancionada. Posteriormente, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a través de la sentencia de primera instancia del 12 de diciembre de 2014, anuló las dos resoluciones proferidas por la SIC. La decisión se fundó exclusivamente en razones procesales, no de fondo. Dicho fallo fue apelado por la SIC ante el Consejo de Estado, pero a la fecha de terminación de este trabajo la alta corte no se ha pronunciado.

En tres de los casos investigados —50% del total— la SIC encontró que los acusados habían infringido la normativa de protección de la competencia, en uno archivó la investigación por encontrar que la empresa no había vulnerado la normativa de competencia, y en los dos restantes terminó el proceso anticipadamente por aceptación de las garantías ofrecidas. Además, en dos de los casos en los cuales la SIC aplicó sanciones los investigados argumentaron que su conducta era producto o consecuencia de instrumentos de intervención agropecuaria promovidos por el MADR; en el caso del cacao (2009) invocaron la legitimidad de sus acciones en el ámbito de un acuerdo sectorial de la cadena de valor, promovido por el Gobierno nacional, y en el caso de la caña de azúcar (2010) se argumentó que la conducta había sido aupada por el Gobierno nacional mediante un fondo de estabilización de precios. No obstante, la SIC concluyó en ambos que lo alegado no tenía sustento probatorio; según la autoridad, las conductas sancionadas no eran consecuencia directa de los mecanismos de intervención estatal, sino que las partes habían desbordado el alcance de dichos mecanismos.

Por otro lado, en dos ocasiones la SIC investigó la conducta de una cooperativa agropecuaria (casos de procesadora de leche), pero en ninguna de ellas la acusada fue sancionada. La discusión jurídica tampoco se concentró en si había tensión con una política sectorial o en desvirtuar la función económica de las cooperativas. Finalmente, en ninguno de los seis casos estudiados fue sancionada una asociación gremial, aunque en el caso de la caña de azúcar (2010) se mencionó la participación de Asocaña como facilitadora del intercambio de información entre los ingenios sancionados.

3.4 Distribución y comercialización de productos agropecuarios

Explica Argüello (2006) que la distribución y comercialización de productos agropecuarios tiende a ser concentrada en la medida en que las empresas buscan obtener economías de escala derivadas del mayor volumen manejado en el sistema, y de la integración vertical de estas empresas⁵⁵. Varney (2010:3) argumenta que esa concentración “aguas abajo” puede generar problemas de competencia frente a los productores que no pueden negociar precios justos.

Precisamente algunas actividades de comercialización conjunta, en particular a través de cooperativas, han sido exceptuadas de la aplicación de las normas antimonopolio con el objetivo de balancear el poder de negociación entre los productores agropecuarios y los agentes económicos “aguas abajo” (Unctad, 2002; Gutiérrez, 2010, 2014).

A continuación se resume cada uno de los siete casos decididos por la SIC en las cadenas de distribución y comercialización de productos agropecuarios y luego se discuten las tendencias, patrones y particularidades halladas.

⁵⁵ Cfr. Reich (2007).

3.4.1 Caso de industria lechera (2000)

La SIC inició esta investigación con ocasión de un aviso de prensa publicado por el presidente de la Asociación de Procesadores Independientes de Leche, la cual agrupaba la pequeña y mediana industria lechera. El anuncio apareció en un diario nacional e informaba el precio de venta de leche que se haría efectivo en Bogotá. Más tarde la SIC también abrió una investigación por un presunto acuerdo de fijación de precios contra varias empresas procesadoras y comercializadoras de leche y dispuso acumular las dos investigaciones.

La agremiación citada y nueve de las empresas investigadas ofrecieron garantías para la terminación anticipada del proceso, que fueron aceptadas por la SIC. Sin embargo, a una de ellas, Derilac, no le aceptó su ofrecimiento por haber sido presentado extemporáneamente, y otra, la cooperativa Colanta, no ofreció garantías; respecto de estas dos empresas el procedimiento continuó y el informe motivado del superintendente delegado concluyó que ambas habían infringido la normativa. Según la SIC, la conducta investigada consistía en paralelismo de precios consciente, entre 1997 y 1999. Aparte del aviso de prensa mencionado, la autoridad encontró que había coincidencia con el precio máximo de venta al público de la leche, impreso en la bolsa del producto; por consiguiente, decidió sancionar tanto a Derilac como a Colanta.

Las partes sancionadas interpusieron recursos de reposición y la SIC resolvió confirmar el sentido de su decisión inicial, pero aceptó disminuir la sanción impuesta a Derilac, pues acogió el argumento de la acusada en el sentido de que no tenía capacidad financiera para pagarla. Los actos administrativos fueron demandados ante la justicia contenciosa administrativa y en última instancia el Consejo de Estado confirmó la actuación de la SIC⁵⁶.

3.4.2 Caso de ingenios de azúcar y comercializadora (2001)

La SIC investigó a once ingenios de azúcar —casi todos los ingenios del país— y una comercializadora de azúcar propiedad de los ingenios que comercializaban azúcar y mieles en el mercado nacional. Las conductas investigadas consistían en un presunto acuerdo de precios, la repartición de mercados, la imposición de ventas atadas y de condiciones a los destinatarios del azúcar respecto de los usos que podían darle (obstrucción de ingreso a terceros). Todo lo anterior al parecer era organizado a través de la comercializadora.

La investigación terminó de manera anticipada por la aceptación del ofrecimiento de garantías por parte de los ingenios investigados, que se comprometieron, entre otros, a lo siguiente: fijar de modo autónomo los precios del azúcar crudo y de las melazas, informar semestralmente a la SIC sobre variaciones, vender azúcar crudo y melazas a quien lo solicite sin que la comercializadora sea la distribuidora exclusiva de estos bienes, y modificar los contratos de venta entre la comercializadora y los ingenios para eliminar las cláusulas que limitan y sancionan el uso del azúcar.

⁵⁶ Consejo de Estado, sentencia del 23 de enero de 2003, rad. núm. 7909, consejero ponente: Manuel Santiago Urueta Ayola.

3.4.3 Caso de cebolla larga (2001)

La SIC investigó a la Corporación de Abastos de Bogotá (Corabastos) y a tres comercializadores de cebolla larga por un contrato que restringía las zonas en las cuales podía comercializarse la cebolla larga. Según la investigación de la SIC, los estatutos de Corabastos disponen que a los productos comercializados en sus bodegas se les asignan determinadas zonas; la comercialización de cebolla larga tenía asignadas las bodegas 24 y 25. Corabastos construyó una nueva bodega (La Popular), en la cual podían distribuirse frutas y verduras, y varios de los productores de cebolla larga arrendaron espacios en dicha bodega para distribuir su producto. Sin embargo, dichos arrendatarios solo pudieron ofrecer este producto durante un mes, pues Corabastos les impidió hacerlo en virtud de un ‘acta de transacción’ que habría suscrito con tres comercializadores y en la cual se comprometió a no “autorizar mediante contratos de arrendamiento la distribución y comercialización de cebolla junca (larga) al por mayor” en la nueva bodega.

La SIC concluyó que lo anterior constituía un acuerdo anticompetitivo de repartición de mercados entre distribuidores a fin de afectar el nivel de distribución y producción, por lo tanto sancionó a Corabastos y a los tres comercializadores que habían suscrito el acta de transacción.

3.4.4 Caso de aceite vegetal (2001)

Este caso consistió en la investigación de actos unilaterales realizados por una productora de aceite vegetal en contra de una gran superficie. En particular, la SIC investigó dos comunicaciones enviadas por funcionarios de Casa Luker al supermercado Makro, en la cual le informaba que el descuento que le había otorgado en relación con el aceite vegetal no podía ser trasladado al consumidor. La SIC concluyó que mediante estas comunicaciones la productora de aceite pretendía influenciar a la gran superficie para que desistiera de su intención de rebajar los precios de venta al consumidor. Vale la pena recordar que este tipo de acto anticompetitivo no requiere por parte del sujeto activo la ostentación de una posición de dominio. La acusada alegó, entre otras, que no se había tipificado influencia, porque no tenía la capacidad de influenciar a la gran superficie y porque el efecto pretendido con las comunicaciones no se había logrado.

No obstante, la autoridad de competencia decidió sancionar a Casa Luker y dicha decisión fue confirmada luego, cuando resolvió el respectivo recurso de reposición. La empresa sancionada demandó la nulidad de los actos administrativos ante el contencioso administrativo y en última instancia el Consejo de Estado concluyó que Casa Luker había infringido la legislación de competencia y reiteró que el acto anticompetitivo de influenciar los precios se tipifica aun cuando el efecto perseguido por la conducta desplegada no se cumpla⁵⁷. En otras palabras, el tribunal consideró que actuar con el “objeto” de

⁵⁷ Consejo de Estado, sentencia del 19 de noviembre de 2009, rad. núm. 25000-23-24-000-2001-01261-01, consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno.

influnciar a otro agente económico independiente para que este aumente sus precios, o desista de rebajarlos, constituye en sí mismo una infracción a la ley.

3.4.5 Caso del café (2003)

La SIC investigó a tres asociaciones gremiales dedicadas a promover la comercialización de café: la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia (Fedecafé), la Asociación Nacional de Exportadores de Café de Colombia (Asoexport), y la Unión de Pequeños y Medianos Exportadores de Café de Colombia (Uniexport), por supuestos acuerdos anticompetitivos entre las agremiaciones e incluso por un supuesto abuso de dominio colectivo.

En cuanto a los acuerdos, la SIC consideraba que la conducta de las agremiaciones podía tipificar cuatro tipos de acuerdos anticompetitivos, los referentes a: i) precios de compra máximo de café pergamino en épocas de escasez; ii) discriminación mediante un sistema que limite las cuotas exportables de café; iii) repartición del mercado de exportación de café; y, iv) cuotas de producción o suministro fijadas por cupos de exportación.

Por otra parte, la SIC también las investigó por abusar colectivamente de su posición de dominio en el mercado internacional del café por medio de la discriminación, consistente en impedir que otras empresas pudieran exportar al fijar las cuotas de exportación. Como dato anecdótico, parte de las conductas investigadas habían sido anunciadas al público al menos por una de las agremiaciones, lo cual puede consultarse en el archivo electrónico de un diario nacional⁵⁸.

Cada una de las empresas investigadas ofreció garantías a la SIC a cambio de la terminación anticipada del proceso administrativo, y mediante tres resoluciones la autoridad aceptó cerrar las investigaciones. Entre otras, los gremios ofrecieron no concertar entre sí cuotas para exportar ni fijar de modo unilateral el precio de compra de café en el mercado interno.

3.4.6 Caso del arroz blanco (2015)

La SIC inició investigación en contra de dos molinos de arroz, Roa y Florhuila, por acuerdos que habrían suscrito con sus clientes de grandes superficies y tradicionales entre los años 2007 y 2010. Dichos acuerdos tenían por objeto influenciar la política de precios de los comercializadores, en concreto, que estos se abstuviera de fijar precios de venta al público por debajo de niveles acordados. Según la SIC, los acuerdos establecían que el incumplimiento de estas obligaciones sería sancionado por los molinos con la interrupción unilateral de provisión de los productos. Todo esto se habría confirmado con evidencias sobre reuniones y comunicaciones entre los implicados.

La autoridad acusó a los molinos y a varios de sus directivos de afectar el mercado de comercialización y venta de arroz blanco en el territorio nacional valiéndose de actos

⁵⁸ Véase la nota de prensa en *El Tiempo* "Exportadores cafeteros quieren autorregularse", publicada el 28 de junio de 1999, disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-916375>

anticompetitivos. Al influenciar los precios de venta del arroz blanco pretendían que los comercializadores aumentaran los de venta al consumidor, o que desistieran de su intención de rebajarlos. La SIC encontró que no obstante ser societariamente Roa y Florhuila dos personas jurídicas diferentes, compartían los mismos socios, directivas y políticas; por lo tanto, concluyó que se trataba de empresas con un direccionamiento económico común y en consecuencia actuaban en el mercado como un mismo agente económico. A pesar de que la SIC no imputó cargos por abuso de la posición de dominio, advirtió que los dos molinos investigados tenían 33% de participación en el mercado afectado y, debido a las barreras de entrada y costos hundidos (v. gr. inversión inicial, escala de entrada, publicidad y marcas) del negocio, ostentaban posición de dominio sobre el mercado.

Las empresas investigadas argumentaron, entre otras, que su actitud de influir en los precios no había tenido lugar en la medida en que los molinos no tenían la capacidad de influenciar a los comercializadores y que las discusiones sobre precios solo tenían que ver con las condiciones de venta a los distribuidores (v. gr. descuentos por volumen), pero estos eran libres de fijar el precio de venta final.

La SIC argumentó que la configuración del acto restrictivo de la competencia requería que el sujeto activo tuviera algún grado de influencia relevante en el mercado; en el caso de los actos de influenciación, que el sujeto activo tuviera la capacidad de influenciar a otro para modificar su política de precios y que además realizara actos idóneos para ejercerla, con independencia de si en la práctica lograra el efecto buscado.

En resumen, la autoridad concluyó que durante la investigación se allegó suficiente evidencia que acreditaba que los molinos influyeron sobre varios clientes o aliados comerciales para fijar los precios del arroz blanco. Lo anterior, en la medida en que los actos pretendían determinar el nivel de precios so pena de terminar unilateralmente la relación comercial, o de imponer sanciones. La SIC sancionó a las empresas investigadas y algunos de sus directivos con altas multas y ordenó que se abstuvieran de continuar realizando actos anticompetitivos. Los apoderados de las personas naturales y jurídicas sancionadas interpusieron recurso de reposición contra el acto administrativo que resolvía la sanción, pero la SIC consideró que había sido interpuesto de manera extemporánea.

3.4.7 Caso de ingenios de azúcar, comercializadoras y agremiación (2015)

La última decisión adoptada por la SIC en materia de prácticas restrictivas respecto de la competencia en el sector agropecuario en el año 2015 involucró a doce ingenios azucareros, dos empresas de comercialización y la asociación gremial de ingenios de azúcar, Asocaña. La investigación se inició a raíz de las quejas presentadas por empresas productoras de bebidas y alimentos, que denunciaron un incremento de los precios del azúcar de más del 50% entre los años 2008 y 2010.

Una vez finalizada la práctica de pruebas, el superintendente delegado para la protección de la competencia presentó un informe motivado en el cual recomendaba sancionar a los investigados. El informe planteaba la existencia de acuerdos para restringir la competencia en el mercado del azúcar colombiano; estos habrían consistido, por una parte, en asignar cuotas de producción, y por otra, en obstruir el acceso al mercado de azúcar colombiano mediante la restricción a la importación de azúcar desde países como Bolivia

y Costa Rica. Las pruebas que sustentaban la acusación del superintendente delegado eran principalmente sobre intercambio de información entre los investigados, correos electrónicos, actas de juntas y documentos.

Como había ocurrido con el caso de la caña de azúcar en el año 2010, este proceso fue particularmente complejo por el número de personas jurídicas y naturales acusadas, el contexto de las conductas investigadas y los intereses económicos que estaban en juego. Es ilustrativo de lo anterior la extensión del informe del superintendente delegado, que ocupó más de 530 páginas. Además, los apoderados de las partes manifestaron en varias ocasiones, por las vías jurídicas correspondientes, su preocupación por hechos que en su concepto constituyeron violaciones al debido proceso en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio. En esta ocasión también participaron en el proceso terceros interesados (en especial empresas que utilizan el azúcar como insumo productivo), y la Procuraduría General de la Nación actuó a través de un agente especial.

Respecto del primer cargo, sobre asignación de cuotas de producción o suministro, los investigados alegaron, entre otras, que la SIC no era competente por tratarse de un mercado intervenido a través de un fondo de estabilización de precios (el FEPA) y que conforme con el artículo 31 de la Ley 1340 de 2009 ello limitaba la aplicación de las normas de competencia; que la información intercambiada a través del FEPA les permitía adoptar estrategias pro competitivas y que la información intercambiada a través de Asocaña no era sensible. En resumen, los investigados sostuvieron que habían actuado de manera independiente y que no habían acordado cuotas de producción y suministro. En cuanto al segundo cargo, el de obstrucción de acceso al mercado colombiano, los investigados afirmaron que las negociaciones adelantadas por una de las comercializadoras para comprar azúcar en Bolivia no tenían por objeto obstruir las importaciones de azúcar desde este país, sino, por el contrario, prevenir el desabastecimiento del mercado colombiano, y que en todo caso dichas negociaciones no se consumaron. Respecto de los intercambios de comunicaciones sobre importaciones desde Costa Rica, argumentaron que se había tratado de un malentendido, pues Asocaña no tenía ninguna autoridad para autorizar o no operaciones de importaciones y que en todo caso se había probado que se habían realizado importaciones desde esa nación.

A continuación se condensan las principales conclusiones en las cuales se basó la decisión de sanción por la SIC, que ocupó casi 200 páginas. Esta decisión desestimó parte de los alegatos de los investigados y se acogió parcialmente la recomendación del informe motivado. La decisión comienza por caracterizar el mercado del azúcar en Colombia y los mecanismos de protección estatal del sector, con énfasis en el FEPA. En relación con el cargo sobre asignación de cuotas, la SIC concluye que la operación del FEPA en la práctica se había ‘desnaturalizado’ respecto de sus funciones legales, “al mutar de una herramienta de asignación de cuotas de producción o suministro en el mercado colombiano de azúcar”⁵⁹. Según la autoridad, a través de resoluciones del Comité Directivo del FEPA se habría generado un mecanismo para asignar cuotas y sancionar a quienes se desviarían de las cuotas asignadas. No obstante lo anterior, la SIC reconoce que no puede sancionar la conducta de los investigados en el marco del FEPA debido a lo dispuesto en el artículo

⁵⁹ *Ibid.*, p. 41.

31 de la Ley 1340 de 2009; con todo, en la resolución exhortó al Gobierno nacional para que “revise el funcionamiento del FEPA y se hagan las correcciones de las irregularidades advertidas”⁶⁰; además, decidió ordenar al Comité Directivo del FEPA que en un término de seis meses

revise las fórmulas para la liquidación de compensaciones y cesiones en el marco del FEPA, con el fin de que no tenga por objeto o efecto, la asignación de cuotas de producción o suministro del mercado del azúcar, intercambio de información sensible o cualquier otro efecto anticompetitivo no amparado en los términos de la intervención⁶¹.

En lo referente al segundo cargo, sobre impedir a terceros el acceso a los mercados o a los canales de comercialización, la SIC primero advierte que es preciso tener en cuenta que la industria azucarera ha generado diferentes espacios de concertación vía su asociación gremial, sus comercializadoras comunes y el FEPA, hasta concluir que la conducta de los ingenios en dichos espacios excede los derechos a la asociación y la libre empresa. En el caso concreto, según la SIC, esto se manifestó en la estrategia concertada que se habría fraguado en esos escenarios, consistente en bloquear la entrada al país de azúcar proveniente del exterior. Según la decisión, las pruebas que obraban en el expediente daban cuenta de la obstrucción a las importaciones de azúcar, no solo provenientes de Bolivia y Costa Rica, sino también de otros países no mencionados en el informe motivado, como El Salvador, Guatemala y Ecuador. Las pruebas a las que aludía la SIC consistieron en documentos hallados en los computadores de los investigados, actas del Comité Directivo del FEPA, correos electrónicos entre los investigados y otras pruebas sobre la interacción de algunos de los investigados con ingenios del exterior.

La SIC decidió sancionar con altas multas a los doce ingenios, la asociación gremial, las dos comercializadoras y varios directivos, por este último cargo relativo a la obstrucción de importaciones. Según este organismo:

Los investigados incurrieron en conductas restrictivas de la competencia, con el propósito de obtener rentas anticompetitivas, como lo fue la estrategia ideada para obstruir el ingreso de azúcar al país, para controlar de esta manera la oferta en el mercado y, por esta vía, los precios⁶².

Posteriormente, los investigados interpusieron recursos de reposición contra la sanción y los apoderados argumentaron que las prácticas restrictivas descritas por la sanción no existieron y no habían sido probadas durante el proceso administrativo, que la autoridad había ignorado pruebas sobre la inexistencia de tales prácticas, que se sancionaba a las personas con base en pruebas que no habían tenido oportunidad de controvertir y que en todo caso el monto de las multas impuestas quebrantaban el principio de proporcionalidad. Los recursos fueron resueltos justo antes de terminar el año 2015 y la autoridad ratificó el sentido de su decisión, pero redujo los montos de las sanciones impuestas a Asocaña y a cuatro directivos, y además exoneró a dos directivos.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 42.

⁶¹ *Ibid.*, p. 61.

⁶² SIC, Resolución 80847 del 7 de octubre de 2015, p. 40.

3.4.8 Síntesis: temas de competencia en las cadenas de distribución y comercialización de productos agropecuarios

Este es el eslabón de las cadenas agroindustriales más investigado por la SIC, pues se presentó un total de siete casos, y diversos mercados fueron objeto de indagación: leche procesada, servicios para comercialización de cebolla larga (arrendamiento de bodegas), aceite vegetal, café, arroz blanco y azúcar (dos veces). En cinco de los casos —71% del total— la SIC decidió sancionar y en los dos casos restantes aceptó terminar anticipadamente el procedimiento por ofrecimiento de garantías. En tres casos la SIC sancionó a los agentes económicos por realizar acuerdos colusorios; los acuerdos anticompetitivos buscaban fijar precios de venta al público (caso de leche procesada, 2000), repartir mercados y disminuir el nivel de producto distribuido (caso de cebolla larga, 2001) y bloquear el acceso al mercado colombiano de productos provenientes del extranjero (caso del azúcar, 2015). También se presentaron dos casos en los cuales empresas agroindustriales realizaron actos anticompetitivos que se concretaban en influenciar los precios (casos del aceite vegetal, 2001, y arroz blanco, 2015), en ambos los sancionados pretendían influir sobre la decisión de grandes superficies en relación con los precios de venta final de los productos.

Por otra parte, en tres de los casos se vieron involucradas organizaciones gremiales (leche procesada, café y azúcar), y en uno de ellos la organización gremial fue sancionada por su conducta.

El reciente caso del azúcar (2015) apunta a ser un hito importante en la historia de aplicación de la normativa antimonopolios en el sector agropecuario, en la medida en que la SIC expuso su interpretación sobre el sentido y alcance del artículo 31 de la Ley 1340 de 2009; porque aparte de sancionar a los investigados se atrevió a exhortar al Gobierno nacional a que revisara la manera como se estaba implementando uno de sus mecanismos de intervención en la economía, el FEPA, y además le dio órdenes al Comité Directivo de dicho fondo para asegurarse de que la normativa de libre competencia no fuera vulnerada en su operación. El caso representa una inflexión importante sobre la relación entre la política agropecuaria y la aplicación de la legislación de competencia, como se explicará en la siguiente sección.

4. CONCLUSIONES

Este capítulo persiguió dos objetivos principales. Por una parte, identificar los principales temas inherentes a la aplicación de las normas de libre competencia en las cadenas de valor agropecuarias, lo cual llevó a estudiar la normativa y los casos decididos por la autoridad de competencia entre 1994 y 2015. Para tal efecto, respecto de los casos investigados en el período 2000-2015, se resumió cada uno de los casos investigados por la SIC, se caracterizaron los tipos de conductas anticompetitivas sancionadas y los sectores afectados, las estructuras de mercado y los actores involucrados.

Por otra parte, se pretendió identificar las posibles tensiones entre las políticas del sector agropecuario y la aplicación de la normativa antimonopolios por parte de la SIC. En varias etapas del período estudiado se encontraron situaciones de sincronía entre el Gobierno nacional —particularmente el MADR— y la autoridad de competencia, pero

también se identificaron algunos casos en los cuales había tensión entre las políticas sectoriales y la aplicación de la legislación sobre libre competencia.

En esta sección final se resumen las conclusiones sobre los dos objetivos propuestos, se explican las limitaciones de la investigación y se sugieren futuras avenidas de estudio en la materia.

4.1 Principales temas de competencia en las cadenas de valor agropecuarias

En la tercera sección de este capítulo se describieron uno a uno los casos investigados por la SIC en el período 2000-2015. La presentación de los casos se organizó por etapas de la cadena de valor a fin de poder caracterizar los temas de competencia de cada una de ellas. A continuación se exponen algunos hechos estilizados que pueden derivarse de la revisión de los veintidós casos decididos por la SIC en el sector agropecuario.

En primer lugar, las cadenas de valor de insumos y servicios agropecuarios presentaron problemas en mercados concentrados en los cuales era viable la conducta unilateral de un agente económico con posición de dominio; la discusión jurídica no giró en torno a establecer si la conducta obedecía o podía justificarse en virtud de una política sectorial. En uno de los casos una organización gremial estuvo involucrada en la realización de una conducta anticompetitiva, sin embargo, su papel no fue el de facilitar o coordinar la conducta de sus asociados, sino que consistió en actuar directamente en el mercado como agente económico con interés propio.

En segundo lugar, las cadenas de valor de producción agropecuaria presentaron problemas en mercados poco concentrados pero que se vieron afectados por conductas colusorias, encaminadas principalmente a reducir la cantidad de producto disponible en el mercado para evitar que se disminuyeran los precios, o para incrementarlos. En dos de los casos las asociaciones gremiales se vieron involucradas en la infracción, como facilitadoras o coordinadoras activas de ella. No obstante, la discusión jurídica de los procesos en esta cadena tampoco giró en torno a políticas sectoriales que pudieran justificar dichas conductas.

En tercer lugar, las cadenas de valor de compra de bienes agropecuarios destinados a procesamiento presentaron problemas en mercados oligopsónicos que interactuaban con mercados “aguas arriba” bastante atomizados. Las conductas anticompetitivas estaban encaminadas a concertar menores precios de compra de bienes agropecuarios usados para su posterior procesamiento. A diferencia de las dos etapas de la cadena de valor atrás descritas, en esta etapa de la cadena de valor sí se presentaron tensiones en relación con las políticas agropecuarias. En dos de los casos (cacao, 2009, y caña de azúcar, 2010), las partes argumentaron que su conducta era producto, o se justificaba, por las políticas del MADR. La SIC desestimó esas alegaciones y afirmó que ni los acuerdos sectoriales de competitividad de agrocadenas (en este caso del cacao), ni los fondos de estabilización de precios (en este caso el FEPA), justificaban que los agroindustriales acordaran los precios de compra entre sí. Solo en un caso una asociación gremial habría estado involucrada en una conducta sancionada, por facilitar el intercambio de información entre sus miembros (caso caña de azúcar, 2010).

Por último, las cadenas de valor de distribución y comercialización de productos agropecuarios constituyeron la etapa que más investigaciones acumuló en los últimos quince años; presentó problemas de competencia tanto en mercados oligopsónicos como en otros, con un mayor número de competidores. En cada uno de los tres casos en los cuales se declaró la existencia de acuerdos anticompetitivos, la SIC encontró que las infracciones perseguían diferentes objetivos: acordar precios de venta finales (caso leche procesada, 2000), acordar la repartición del mercado y la disminución del producto distribuido (caso servicios de bodegaje - cebolla larga, 2001), y bloquear el acceso de terceros al mercado (caso azúcar, 2015). En otros dos casos se sancionaron actos de influenciación de precios, en los cuales empresas agroindustriales (casos del aceite vegetal, 2001, y arroz blanco, 2015) buscaban influir en los precios de venta al público de terceros comercializadores para que estos desistieran de rebajarlos. Por otra parte, en dos casos decididos por la SIC una entidad gremial estuvo directamente involucrada en facilitar acuerdos anticompetitivos, y en uno de ellos la entidad fue multada. En el caso del azúcar (2015) tuvo lugar el punto de mayor tensión entre la política agropecuaria y la aplicación de la normativa de competencia, asunto que será desarrollado adelante.

El Cuadro 3 condensa las anteriores conclusiones.

Cuadro 3
Caracterización de temas de competencia por cadena de valor, en sanciones impuestas por la SIC (2000-2015)

Etapa de la cadena	Prevalencia de prácticas colusorias	Prevalencia de actos unilaterales	Gremios involucrados en la conducta	Tensión con políticas agropecuarias
1. Insumos y servicios agropecuarios	No	Sí	Sí	No
2. Producción agropecuaria	Sí	No	Sí	No
3. Compra de bienes agropecuarios para procesamiento	Sí	No	Sí	Sí
4. Distribución y comercialización de productos agropecuarios	Sí	No	Sí	Sí

Fuente: elaboración del autor.

Si bien la anterior caracterización muestra que los temas de competencia varían en cada una de las etapas de las cadenas de valor, una de las constantes presentes es el involucramiento de asociaciones gremiales, como facilitadoras o coordinadoras de las infracciones, e incluso en calidad de realizadoras directas de la conducta anticompetitiva. Lo anterior justifica los llamados recientes de la OCDE para que la SIC se enfoque en este particular.

También vale la pena señalar que las descripciones de los problemas de competencia descritos para cada una de las cadenas de valor en Colombia son congruentes con los identificados por la literatura especializada y se presentan en otras economías. No obstante, llama la atención que el mayor número de casos y variedad de tipos de conductas anticompetitivas habrían tenido lugar en las cadenas de distribución y comercialización de productos agropecuarios. Quizás este sea un aspecto que la SIC y el MADR deberían revisar de manera conjunta.

El Cuadro 4 sintetiza, respecto de cada nivel de las cadenas de valor, los mercados afectados por conductas anticompetitivas, los papeles que desempeñaron las asociaciones gremiales en algunos casos, y qué tipo de conductas ilegales se presentaron en el período 2000-2015.

Cuadro 4
Mercados afectados por prácticas anticompetitivas y tipos de actores involucrados
y de infracciones encontradas por la SIC (2000-2015)

Etapa de la cadena	Mercados afectados	Participación de gremios	Tipos de conducta ilegal
1. Insumos y servicios agropecuarios	- Vacuna antiaftosa (2012)	- Asociación gremial que participaba directamente en el mercado.	- Abuso de posición de dominio por discriminación y obstrucción a terceros de acceso al mercado.
	- Avícola (2000)	- Asociaciones gremiales que facilitaron —caso avícola— o coordinaron la conducta (caso caña de azúcar).	- Acuerdo para reducir y/o restringir la producción (casos avícola y de cebolla larga).
2. Producción agropecuaria	- Cebolla larga (2009)	- Productores (casos avícola y de cebolla larga).	- Actos de influenciar el aumento de los precios de compra vía coordinación gremial (caso caña de azúcar).
	- Caña de azúcar (2011)		
3. Compra de bienes agropecuarios para procesamiento	- Arroz <i>paddy</i> verde (2006)	- Asociación gremial habría facilitado intercambio de información sensible (caso caña de azúcar).	- Acuerdos colusorios entre compradores de bienes agropecuarios (casos arroz <i>paddy</i> verde, cacao y caña de azúcar).
	- Cacao (2009)		
4. Distribución y comercialización de productos agropecuarios	- Caña de azúcar (2010)		- Acuerdos entre procesadores para fijar precios a fin de afectar el valor de venta final (caso leche procesada).
	- Leche procesada (2000)		- Acuerdo anticompetitivo de repartir mercados entre distribuidores para afectar los niveles de distribución y producción (caso cebolla larga).
	- Cebolla larga (2001)	- Asociación gremial habría facilitado acuerdo colusorio entre asociados y otros competidores (casos leche procesada y azúcar).	- Acto restrictivo de influenciar los precios por parte de procesadores a comercializadores con la finalidad de elevar el precio de venta al consumidor o evitar rebajas (casos aceite vegetal y arroz).
	- Aceite vegetal (2001)		- Acuerdo anticompetitivo para impedir a terceros el acceso a los mercados o a los canales de comercialización (caso azúcar).
	- Arroz blanco (2015)		
	- Azúcar (2015)		

Fuente: elaboración del autor.

La cadena de valor del azúcar merece una mención especial pues es la única en la cual se han presentado investigaciones y sanciones en tres de los eslabones: producción de la caña de azúcar, compra de esta y comercialización del azúcar. Además, las investigaciones realizadas por la SIC en el sector azucarero tienen alto potencial de repercusión en otros países de América Latina que también cuentan con legislación sobre libre competencia. Vale la pena recordar que este punto no es exclusivo de Colombia o de la región. Se han presentado casos similares en todos los continentes, por ejemplo: Estados Unidos, Sudáfrica, Pakistán, Corea, España. El año pasado, la Corte Suprema de Justicia española ordenó una indemnización de cinco millones de euros a favor de los afectados por el cartel del azúcar, detectado por la autoridad competente de dicho país (Marcos, 2015).

Finalmente, vale la pena destacar que de los doce casos en los cuales la SIC resolvió que había probado la existencia de una práctica restrictiva de la competencia, dos terceras partes de ellos correspondieron a acuerdos anticompetitivos y el resto consistieron en conductas unilaterales (un caso de abuso de posición de dominio y tres de actos anticompetitivos).

4.2 La tensión entre la aplicación de las normas de competencia y la política agropecuaria

Desde 1994 hasta 2015 la relación entre las políticas sectoriales agropecuarias y la implementación de la legislación de competencia ha sido pendular, con momentos de armonía y tensión. Veamos los principales aspectos identificados a lo largo del estudio que nos ocupa.

En primer lugar, la discusión no ha versado en torno a la conformación u operación de cooperativas agropecuarias. A pesar de que el reporte del MADR (2004), mencionado al comienzo de este documento, recomendaba blindar dicho tipo de agentes económicos frente a la normativa de competencia, en realidad las investigaciones de la SIC no han cuestionado el giro ordinario de las cooperativas agropecuarias de productores. En los procesos en los cuales había cooperativas involucradas y que terminaron con sanciones o con ofrecimiento de garantías, las conductas investigadas correspondían a acuerdos colusorios con agentes económicos competidores que incluían otras empresas —no cooperativas— o el abuso de la posición de dominio. Por lo anterior se puede concluir que las actuaciones de la autoridad de competencia colombiana no sugieren que la creación y operación de cooperativas agropecuarias de productores —u otras formas de asociaciones análogas contempladas por la ley— puedan generar riesgos jurídicos que sean inherentes a su funcionamiento.

En segundo lugar, las tensiones solo se han presentado con relación a dos etapas de la cadena de valor: en la compra de bienes agropecuarios y en la comercialización de productos procesados. En las otras dos cadenas —insumos y servicios, y producción de bienes agropecuarios—este tipo de discusión no ha tenido lugar en los procesos adelantados por la SIC. Veamos en qué han consistido las tensiones en los casos de las cadenas de compra de bienes agropecuarios y en la comercialización de productos procesados.

La discusión giró en torno a la interpretación y el alcance de dos instituciones incorporadas en la normativa de competencia colombiana: la excepción de bloque (art. 1.º de la

Ley 155 de 1959) y el límite a la aplicación de la normativa de competencia en presencia de instrumentos de intervención estatal (art. 31 de la Ley 1340 de 2009).

Respecto de la excepción de bloque, es evidente que hubo cambio de posición en la SIC a lo largo del tiempo: a mediados de los noventa justificó algunas conductas que podían considerarse colusorias —casos de palma de aceite— con base en dicha norma; luego no volvió a aceptar las alegaciones de las partes que invocaban dicha figura, entre otras razones, por cuanto ella consistía en un procedimiento especial para la autorización previa de determinados convenios y no en una justificación que pudiera esgrimirse como defensa en un proceso administrativo sancionador sin que hubiera mediado antes el trámite de exceptuar el convenio. Además, como se anotó, la excepción de bloque en la práctica no se ha usado en Colombia ni ha estado presente en las discusiones jurídicas sobre los casos adelantados por la SIC en los últimos años.

Con relación al segundo punto, los mecanismos de intervención estatal en el sector, la historia que hemos descrito muestra diferentes puntos de posible tensión. A partir de la expedición de la Ley 1340 de 2009 los procesos en los cuales los investigados hacen parte de programas o instrumentos puntuales de intervención han estado en el centro de muchos de los debates jurídicos de los casos conocidos por la SIC. En efecto, en esos casos la autoridad abordó directamente la posible tensión entre la política agropecuaria y la implementación de la normativa pues las partes investigadas la invocaron para defenderse. En los casos del cacao (2009) y la caña de azúcar (2010), la SIC no aceptó los argumentos según los cuales los acuerdos anticompetitivos que habría probado podían justificarse por un acuerdo sectorial de agrocadenas o por la operación de un fondo de estabilización. En ambos casos la autoridad consideró que hubo extralimitación por parte de los investigados y procedió a sancionar. Posteriormente, en el del azúcar (2015) la SIC nuevamente concluyó que un instrumento de intervención estatal estaba siendo desnaturalizado por la conducta de los agroindustriales, pero aquí actuó de manera diferente por dos razones. Primero, porque no sancionó a las empresas investigadas por las conductas que giraban de modo directo en torno al instrumento de intervención (el FEPA); la SIC reconoció expresamente, por primera vez, que el artículo 31 de la Ley 1340 de 2009 limitaba el alcance de la aplicación de las normas de competencia en relación con la operación de determinados mecanismos de intervención en la economía. Sin embargo, la segunda novedad en este caso consistió en que la SIC exhortó al Gobierno nacional a revisar cómo se estaba implementando el instrumento de intervención en el sector agropecuario —el FEPA— y ordenó al órgano directivo del instrumento que revisara la manera como en la práctica aplicaba los mandatos legales para evitar que se violara la legislación antimonopolios. En efecto, en el caso del azúcar (2015) la SIC se refiere en términos de ‘desnaturalización’ del instrumento de intervención.

Es preciso tener en cuenta que la solución a la posible tensión entre la política agropecuaria y la implementación de la libre competencia implica aplicar a casos puntuales las limitaciones que tiene el derecho a la libre competencia económica, ya que se trata de un derecho colectivo que no es absoluto, según lo ha interpretado la Corte Constitucional en sucesivas sentencias (Gutiérrez, 2013). En ese sentido, pese a que la SIC y el MADR son entidades gubernamentales de distinta naturaleza, una de control y la otra formuladora de políticas, es importante que haya consenso respecto de hasta dónde llegan los límites del derecho a la libre competencia económica cuando los agentes son sujetos de

intervenciones estatales, sobre todo si se tiene en cuenta que una de las estrategias recién sugeridas por la Misión para la Transformación del Campo (2015) consiste en promover la asociatividad, en particular de encadenamientos productivos.

Por otra parte, al tratarse de un asunto de interés público y que afecta a millones de colombianos, es importante promover el debate público sobre la frontera de la aplicación del derecho a la libre competencia. Uno de los debates que valdría la pena llevar a cabo gira en torno a las razones por las cuales el proceso de excepción de bloque no ha funcionado desde 1959. Al respecto quedan abiertas estas preguntas: ¿se necesita realmente este procedimiento?; si es necesario, ¿por qué no ha funcionado? Si el proceso requiere ajustes quizás sea pertinente considerar que el proceso de autorización apunte a tipos de acuerdos más específicos y sectores agropecuarios puntuales, como ocurre en otras latitudes.

4.3 Limitaciones de esta investigación y agenda de investigación

Este trabajo presenta varias limitaciones que deben señalarse. Por una parte, se debe tener cuidado al hacer generalizaciones sobre el sector agropecuario a partir de una veintena de casos investigados. A lo anterior se suma que uno de los aspectos destacados consiste en que las diversas cadenas de valor agropecuarias enfrentan diferentes tipos de problemas de competencia. Además, este texto no explica con detalle aspectos importantes para entender los problemas de competencia, como las estructuras de mercado y la evolución de estos, ni el contexto internacional, ni otros factores que disminuyen la competitividad del sector. En el plano jurídico, hay particularidades de las decisiones estudiadas que no se comentaron en profundidad, por ejemplo, las relacionadas con el debido proceso, o la dosificación de las multas.

Asimismo, vale la pena señalar algunos prospectos de investigaciones futuras que se pueden construir con base en esta investigación. En primer lugar, realizar análisis económicos sobre la aplicación del derecho de la competencia en el sector agropecuario; por ejemplo, investigar la trascendencia de las decisiones SIC en los sectores agropecuarios. También sería interesante analizar las decisiones judiciales en este tipo de casos para entender cómo la rama judicial puede convertirse en el actor que dirima las discrepancias que puedan presentarse entre la política agropecuaria y la aplicación de la normativa de competencia.

Además, sería pertinente estudiar la economía política de la regulación agropecuaria y de la implementación de la legislación antimonopolios en el sector. Este enfoque permitiría explorar las razones por las cuales se han presentado etapas de tensión y de armonía entre las políticas sectoriales del sector agropecuario y la implementación de la normativa de competencia.

Por otra parte, en los primeros años del siglo XXI las políticas agrícolas fueron benévolas con los sectores de arroz, azúcar, leche, avícola y algodón (Anderson y Valdés, 2008). Los tres primeros mercados mencionados presentaron las mayores tasas de distorsión y subsidios estatales en el mundo (Anderson y Valdés, 2008:54) y justo estos sectores fueron objeto del mayor número de investigaciones por parte de la SIC en Colombia, valdría la pena estudiar si es mera coincidencia.

Por último, en Colombia se presentó un gran número de investigaciones y sanciones en contra de agentes económicos que participan en el procesamiento y comercialización de productos agropecuarios, situación análoga a la presentada en otros países de América Latina (Gutiérrez, 2010, 2012); esto quizá pueda explicarse por la mayor concentración de los mercados de comercialización y el mayor interés de las autoridades en los efectos de dichas conductas sobre la inflación. Sin embargo, se requiere más investigación que establezca si esta situación se relaciona con el alto nivel de concentración de procesadores y comercializadores de productos agropecuarios o con la existencia de algunas excepciones a la aplicación de la normativa de competencia que podrían favorecer a los productores agropecuarios.

REFERENCIAS

Literatura

- Anderson, K.; Valdés, A. (2008). *Distortions to agricultural incentives in Latin America*, USA: World Bank.
- Argüello, R. (2006). “Sector agrícola y política de competencia”, *Revista de Economía Institucional*, vol. 8, núm. 15, diciembre [en línea], consultado el 10 de enero de 2012, disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-59962006000200010&lng=en&nrm=iso
- Argüello, R.; Lozano, M. C. (2007). “Agricultural sector and competition in Colombia”, Documentos de Trabajo, núm. 004368, Universidad del Rosario [en línea], consultado el 23 de agosto de 2015, disponible en: <http://www.urosario.edu.co/economia/documentos/pdf/dt28.pdf>
- Argüello, R.; Lozano, M. C. (2009). “The agricultural sector and competition policy in Colombia”, en Fox y Sokol (eds.), *Competition Law and Policy in Latin America*, UK: Hart Publishing.
- Beneke, F. (2015). “The sugar industry in El Salvador: A case study for competition authorities around the world”, *Developing World Antitrust* [en línea], consultado el 2 de febrero de 2015, disponible en: <http://developingworldantitrust.com/2015/02/02/the-sugar-industry-in-el-salvador-a-case-study-for-competition-authorities-around-the-world/>
- Brooks, J.; Lucatelli, S. (2004). “International competitiveness in the A-B-C agro-food sector”, *Trade and competitiveness en Argentina, Brasil y Chile: not as easy as A-B-C*, OCDE.
- Carlton, D. W.; Perloff, J. M. (2005). *Modern Industrial Organization*, Boston MA: Addison Wesley.
- Connor, J. M. (2015). “Antitrust Developments in Food and Pharma”, *Annu. Rev. Resour. Econ.*, núm. 7, pp. 375-398.
- Consejo Privado de Competitividad – CPC (2013). “Informe nacional de competitividad 2012-2013” [en línea], consultado el 1 de junio de 2014, disponible en: <http://www.compitem.com.co/site/wp-content/uploads/2012/11/Competencia.pdf>

- Farina, E. (2006). "Distribution and the price of food: Competition and the Hunger Millennium Development Goal" [en línea], consultado el 1 de diciembre de 2009, disponible en: <http://www.tralac.org>
- García, E. (2004). "Una política de competencia especial para el sector agropecuario" [en línea], disponible en: http://eg-abogados.com.co/pdfs/politica_competencia.pdf
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Guterman, L. (2008). "Colombia", en Anderson y Valdéz (eds.), *Distortions to agricultural incentives in Latin America*, USA: World Bank.
- Gutiérrez, J. D. (2010). "Agricultural exceptions to competition law", *Revista Derecho de la Competencia*, Bogotá.
- Gutiérrez, J. D. (2012). "The objectives of competition law in agricultural markets: A Latin American Perspective", en Zimmermann (ed.), *Goals of competition law*, UK: Edward Elgar.
- Gutiérrez, J. D. (2013). "El derecho a la libre competencia económica según la Corte Constitucional de Colombia", *Derecho y política de libre competencia en América Latina* [en línea], consultado el 31 de agosto de 2015, disponible en: <http://lalibrecompetencia.com/2013/07/29/el-derecho-a-la-libre-competencia-economica-segun-la-constitucional-de-colombia/>
- Gutiérrez, J. D. (2014). "Smallholders' Agricultural Cooperatives in Colombia: ¿Vehicles for Rural Development?", *Revista Desarrollo y Sociedad*, núm. 73, Facultad de Economía, Universidad de los Andes, junio.
- Instituto Interamericano para la Cooperación para la Agricultura - IICA y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2001), "Acuerdo sectorial de competitividad de la cadena de cacao y su agroindustria", Colección Documentos, Serie Competitividad, Bogotá, octubre 4 [en línea], consultado el 31 de noviembre de 2015, disponible en: <http://repiica.iica.int/DOCS/B0125E/B0125E.PDF>
- Instituto Interamericano para la Cooperación para la Agricultura – IICA (1995). "Los convenios de absorción de cosechas en Colombia", Borrador, Bogotá, agosto.
- Jatar, A. J.; Tineo, L. (1997). "Competition Policy in the andean countries: a policy in search of its place" [en línea], consultado el 22 de diciembre de 2003, disponible en: <http://www.sice.oas.org/compol/articles/cpandea.asp>
- Marcos, F. (2015). "Damages' Claims in the Spanish Sugar Cartel", en *Journal of Antitrust Enforcement*, Oxford: Oxford University Press [en línea], consultado el 5 de noviembre de 2015, disponible en: <http://antitrust.oxfordjournals.org/content/early/2015/02/25/jaenfo.jnv002>
- Miranda, A. (2002). "El régimen general de la libre competencia", *Cedec III*, núm. 10, Colección Seminarios, Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas - Javegraf, Bogotá.
- Miranda, A.; Gutiérrez, J. D. (2006). "Fundamentos económicos del derecho de la competencia: los beneficios del monopolio vs. los beneficios de la competencia", *Rev. Derecho de la Competencia*, vol. 2, núm. 2, pp. 269-400, enero-diciembre [en línea], consultado el 17 de julio de 2015, disponible en: <http://ssrn.com/abstract=2614981>

- OCDE (2005). “Competition and Regulation in Agriculture: Monopsony Buying And Joint Selling. Directorate for Financial and Enterprise Affairs Competition Committee”, DAF/COMP, núm. 44.
- OCDE (2009). “Competition Law and Policy in Colombia: A Peer Review”.
- Páez, Juan Andrés (2014). “¿Cartel de los fertilizantes?”, *La Silla Vacía* [en línea], consultado el 1 de agosto de 2015, disponible en: <http://lasillavacia.com/elblogueo/blog/cartel-de-los-fertilizantes>
- Palacios, A. (2015). “Competition Law in Latin America: Markets, Politics, Expertise”, tesis doctoral no publicada, University College of London.
- Palacios, A.; Gutiérrez, J. D. (2015). “Una nueva visión sobre los orígenes del derecho de la competencia colombiano”, *Revista Derecho de la Competencia*, vol. 11, núm. 11, pp. 137-176, Bogotá, enero-diciembre.
- Reich, A. (2007). “The Agricultural Exemption in Antitrust Law: A Comparative Look at the Political Economy of Market Regulation”, *Texas International Law Journal*, vol. 42, núm. 843.
- UNCTAD (2002). “Application of competition law: exemptions and exceptions”.
- Varney, C. A. (2010). “A shared vision for American agricultural markets”, remarks as prepared for the opening of the Department of Justice and Department of Agriculture Joint Workshops, 12 de marzo.
- Weiser, P. J. (2009). “Toward a Competition Policy Agenda for Agriculture Markets, Remarks as Prepared for the Organization for Competitive Markets”, 7 de agosto.

Documentos oficiales

- Consejo Directivo de la Misión para la Transformación del Campo (2015), “El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz”.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Sostenible – MADR (2004). “El agro colombiano frente al TLC con los Estados Unidos”, Bogotá [en línea], consultado el 17 de agosto de 2015, disponible en: <http://207.239.251.110:8080/jspui/bitstream/11348/6076/1/122.pdf>
- SIC (1998). “Actuaciones en Materia de Promoción de la Competencia 1994 – 1998”, Bogotá.
- SIC (2007). “Informe de Gestión mayo 2003 - septiembre 2007”, octubre [en línea], consultado el 10 de enero de 2012, disponible en: http://www.sic.gov.co/La_Superintendencia/2007/Informe_Audiencia_2007.pdf
- SIC (2008). “Informe de Gestión - 2007”, febrero [en línea], consultado el 10 de enero de 2012, disponible en: http://www.sic.gov.co/La_Superintendencia/2008/Informe_Gestion_2007_Final.pdf
- SIC (2009). “Informe de Gestión - 2008”, enero [en línea], consultado el 10 de enero de 2012, disponible en: http://www.sic.gov.co/La_Superintendencia/2009/Informe_gestion_2008.pdf
- SIC (2010). “Informe de Gestión - 2009”, enero [en línea], consultado el 10 de enero de 2012, disponible en: http://www.sic.gov.co/La_Superintendencia/2010/Informe_gestion_2009.pdf

- SIC (2011). “Informe de Gestión - 2010”, enero [en línea], consultado el 17 de agosto de 2015, disponible en: http://www.sic.gov.co/drupal/recursos_user/documentos/Conozcanos/Gestion/Gestion/Informe_gestion_2010.pdf
- SIC (2012). “Informe de Gestión - 2011”, enero [en línea], consultado el 17 de agosto de 2015, disponible en: http://www.sic.gov.co/drupal/sites/default/files/documentos/Informe_gestion_2011.pdf
- SIC (2013). “Informe de Gestión - 2012”, enero [en línea], consultado el 17 de agosto de 2015, disponible en: <http://www.sic.gov.co/drupal/sites/default/files/documentos/Informe%20de%20gestion%202012%20-%20SIC.pdf>
- SIC (2014). “Informe de Gestión - 2013”, enero [en línea], consultado el 17 de agosto de 2015, disponible en: http://issuu.com/quioscosic/docs/informe_de_gestion_2013__sic_v2
- SIC (2015). “Datos estadísticos - Gestión Institucional”, enero [en línea], consultado el 17 de agosto de 2015, disponible en: http://www.sic.gov.co/drupal/sites/default/files/files/Estadisticas_DIC_12_2014.pdf
- SIC (2015). “Estudios económicos” [en línea], consultado el 22 de agosto de 2015, disponible en: <http://www.sic.gov.co/drupal/estudios-economicos-competencia>
- SIC (2015). “Informe de Gestión - 2014”, enero [en línea], consultado el 17 de agosto de 2015, disponible en: http://www.sic.gov.co/drupal/sites/default/files/documentos/Informe_Gestion_2014.pdf
- US Government Accountability Office (2009). “Agricultural Concentration and Agricultural Commodity and Retail Food Prices”, GAO-09-746R, 30 de junio [en línea], consultado el 12 de junio de 2010, disponible en: <http://www.gao.gov/new.items/d09746r.pdf>

ANEXO

Casos de prácticas restrictivas de la competencia en los eslabones de la cadena productiva agropecuaria (2000-2015)

Año de decisión definitiva	Sector	Actores involucrados	Conducta declarada ilegal	Decisiones SIC
2000	Leche pasteurizada (comercialización)	Derilac y Colanta	Acuerdo anticompetitivo (numeral 1, art. 47, Decreto 2153 de 1992)	Resolución 27762 del 20 de diciembre de 1999 (declara la conducta ilegal y sanciona). Resolución 10023 del 10 de mayo de 2000 (resuelve recurso de reposición, reduce sanción a Derilac y confirma el resto).
2000	Avícola – huevos (producción)	Fenavi y algunas empresas y cooperativas asociadas	Acuerdo anticompetitivo (numeral 8, art. 47, Decreto 2153 de 1992)	Resolución 29305 del 2 de noviembre de 2000 (declara la conducta ilegal e instruye pero no sanciona).
2001	Servicios de sacrificio del ganado	Frigorífico de Oriente y municipio de Restrepo (Meta)	Acuerdo anticompetitivo (numeral 1, art. 47, Decreto 2153 de 1992)	Resolución 07970 del 9 de marzo de 2001 (termina la investigación por ofrecimiento de garantías).
2001	Cebolla larga (comercialización)	Corabastos y tres comercializadores de cebolla junca (personas naturales)	Acuerdo anticompetitivo (numerales 3 y 8, art. 47, Decreto 2153 de 1992)	Resolución 08233 del 21 de marzo de 2001 (declara conducta ilegal y sanciona).
2001	Arroz <i>paddy</i> verde (compra) y arroz empaquetado (comercialización)	Roa, Florhuila, Alfredo Murra, Procesarroz y Uniarroz.	N/A	Resolución 15645 del 10 de mayo de 2001 (termina la investigación por ofrecimiento de garantías).
2001	Aceite vegetal (comercialización)	Casa Luker	Acto anticompetitivo (numeral 2, art. 48, Decreto 2153 de 1992)	Resolución 8231 del 21 de marzo de 2001 (declara la conducta ilegal y sanciona). Resolución 20229 del 22 de junio de 2001 (resuelve recurso de reposición y confirma).
2001	Azúcar y mieles (comercialización)	Once ingenios de caña de azúcar y Dicsa (comercializadora)	N/A	Resolución 36903 del 2 de noviembre de 2011 (termina la investigación por ofrecimiento de garantías).
2002	Leche fresca (compra)	Colanta	N/A	Resolución 04323 del 15 de febrero de 2002 (termina la investigación por ofrecimiento de garantías).
2003	Leche fresca (compra)	Colanta	N/A	Resolución 00588 del 16 de enero de 2003 (cierre, archiva la investigación).

Casos de prácticas restrictivas de la competencia en los eslabones de la cadena productiva agropecuaria (2000-2015) (continuación)

Año de decisión definitiva	Sector	Actores involucrados	Conducta declarada ilegal	Decisiones SIC
2003	Café (compra en el mercado interno y comercialización en el exterior)	Federación Nacional de Cafeteros, Asoexport y Uniexport	N/A	Resolución 03351 del 12 de febrero de 2003, Resolución 09500 del 30 de abril de 2003 y Resolución 19923 del 18 de julio de 2003 (termina la investigación por ofrecimiento de garantías).
2004	Champiñones frescos (producción y comercialización)	Setas	N/A	Resolución 30835 del 14 de diciembre de 2004 (cierre, archiva la investigación).
2006	Arroz <i>paddy</i> verde (compra)	Roa, Florhuila, Diana, Procesarroz y Uniarroz	Acuerdo anticompetitivo (numeral 1, art. 47, Decreto 2153 de 1992)	Resolución 22625 del 15 septiembre de 2005 (declara la conducta ilegal y sanciona). Resolución 8454 del 5 de abril de 2006 (resuelve reposición y confirma).
2007	Sacrificio y faenado de ganado y manejo de subproductos	Frigosinú	N/A	Resolución 032784 del 4 de octubre de 2007 (termina la investigación por ofrecimiento de garantías). Resolución 036588 del 31 de octubre de 2007 (resuelve reposición y aclara un artículo).
2007	Fertilizantes (producción de insumos)	Monómeros Colombo Venezolanos y Abonos Colombianos	N/A	Resolución 3119 del 12 de febrero de 2007 y Resolución 7633 del 21 de marzo de 2007 (termina la investigación por ofrecimiento de garantías).
2009	Cebolla larga (producción)	Siete cultivadores de cebolla larga	Acuerdo anticompetitivo (art. 1.º, Ley 155 de 1959; numeral 1, art. 47, Decreto 2153 de 1992)	Resolución 039869 del 21 de octubre de 2008 (declara la conducta ilegal y sanciona). Resolución 0000090 del 9 de enero de 2009 (resuelve la reposición y confirma).

Casos de prácticas restrictivas de la competencia en los eslabones de la cadena productiva agropecuaria (2000-2015) (continuación)

Año de decisión definitiva	Sector	Actores involucrados	Conducta declarada ilegal	Decisiones SIC
2009	Cacao (compra)	Nacional y Luker	Acuerdo anticompetitivo (art. 1.º, Ley 155 de 1959; numeral 1, art. 47, Decreto 2153 de 1992)	Resolución 4946 del 2 de febrero de 2009 (declara la conducta ilegal y sanciona). Resolución 52202 del 16 de octubre de 2009 (resuelve la reposición y confirma).
2010	Caña de azúcar (compra)	Diez ingenios de caña de azúcar	Acuerdo anticompetitivo (art. 1.º, Ley 155 de 1959; numeral 1, art. 47, Decreto 2153 de 1992)	Resolución 6839 del 9 de febrero de 2010 (declara la conducta ilegal y sanciona). Resolución 42411 del 13 de agosto de 2010 (resuelve reposiciones, revoca algunas sanciones y confirma las demás).
2011	Sacrificio y faenado de ganado	Frigorífico Vijagual	N/A	Resolución 37790 del 19 de julio de 2011 (cierre, archiva la investigación).
2011	Caña de azúcar (producción)	Procaña y Azucari	Acto anticompetitivo (art. 1.º, Ley 155 de 1959; numeral 2, art. 48, Decreto 2153 de 1992)	Resolución 33141 del 21 de junio de 2011 (declara la conducta ilegal y sanciona). Resolución 41707 del 5 de agosto de 2011 (resuelve la reposición y confirma).
2012	Producción de vacuna antiaftosa y comercialización de la vacuna	Fedegán	Abuso de la posición de dominio (art. 1.º, Ley 155 de 1959; numerales 2 y 6, art. 50, Decreto 2153 de 1992)	Resolución 40912 del 28 de junio de 2012 (declara la conducta ilegal y sanciona). Resolución 53309 del 4 de septiembre de 2012 (resuelve la reposición y confirma).
2015	Arroz blanco (comercialización)	Grupo empresarial Roa-Florhuila	Acto anticompetitivo (art. 1.º, Ley 155 de 1959; numeral 2, art. 48, Decreto 2153 de 1992)	Resolución 16562 del 14 de abril de 2015 (declara la conducta ilegal y sanciona). Resolución 23709 del 13 de mayo de 2015 (resuelve el recurso de reposición y confirma).
2015	Azúcar (comercialización)	Doce ingenios de caña de azúcar, dos empresas de comercialización y una asociación gremial	Acuerdo anticompetitivo (art. 1.º, Ley 155 de 1959; numeral 10, art. 47, Decreto 2153 de 1992)	Resolución 80847 del 7 de octubre de 2015 (declara la conducta ilegal y sanciona). Resolución 103652 del 30 de diciembre de 2015 (resuelve el recurso de reposición, confirma pero modifica algunas de las sanciones impuestas).

*Desarrollo equitativo, competitivo y sostenible
del sector agropecuario en Colombia*
se terminó de imprimir en Bogotá,
en noviembre de 2016, en La Imprenta Editores S. A.

