

Unclassified

DAF/COMP/LACF(2017)18

Organisation de Coopération et de Développement Économiques  
Organisation for Economic Co-operation and Development

16-Mar-2017

Spanish - Or. English

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS  
COMPETITION COMMITTEE**

**LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN COMPETITION FORUM (Spanish Version)  
FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA  
Sesión I: Cárteles: Estimación del daño y las acciones públicas para la aplicación de la ley**

-- Contribución de Colombia --

**4-5 de abril 2017, Managua, Nicaragua**

*Se hace circular el documento adjunto elaborado por Colombia PARA SU DEBATE en la Sesión I del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 4-5 de abril 2017 en Nicaragua.*

Lynn ROBERTSON, Coordinadora de Relaciones Globales, División de Competencia de la OCDE  
[Tel: +33(0)1 45 24 18 77, Correo electrónico: [lynn.robertson@oecd.org](mailto:lynn.robertson@oecd.org)]

**JT03410845**

Complete document available on OLIS in its original format

*This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.*

DAF/COMP/LACF(2017)18  
Unclassified

Spanish - Or. English

# FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA



15º Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia  
4-5 DE ABRIL DE 2017, Managua, Nicaragua

## Sesión I: Cárteles: Estimación del daño y las acciones públicas para la aplicación de la ley

\*\*\*

### CONTRIBUCIÓN DE COLOMBIA SOBRE CARTELES: ESTIMACIÓN DEL DAÑO Y LAS ACCIONES PÚBLICAS PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY

#### -- CONTRIBUCIÓN DE COLOMBIA --

1. El régimen general de protección a la competencia en Colombia prohíbe todos aquellos acuerdos que tanto por objeto como por efecto, sean contrarios a la libre competencia. En Colombia, los artículos 25 y 26 de la Ley 1340 de 2009 establecen el régimen sancionatorio utilizado por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), como autoridad nacional de competencia, para violaciones a las disposiciones sobre protección a la libre competencia económica. En cuanto a las multas para personas jurídicas, la ley colombiana establece un tope sancionatorio igual al máximo entre 100.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes (aproximadamente USD 23 millones) y el 150% de la utilidad derivada de la conducta por parte del infractor, cuando esta sea posible de determinar. Adicionalmente, establece que para efectos de graduar la multa se tendrán en cuenta, entre otros criterios, el impacto que la conducta tenga sobre el mercado y el beneficio obtenido por el infractor con la conducta.
2. Para el año 2016, sin perjuicio de que un cartel resulta ser una infracción al régimen de competencia *per se*, la SIC consideró en sus resoluciones sancionatorias la estimación teórica del daño potencial de los carteles empresariales en tres casos de productos de consumo masivo como una herramienta que permite reconocer la gravedad de la conducta sancionada. En este sentido, la SIC adopta la visión que economistas como van Dijk y Verboven (2008)<sup>1</sup> han establecido, quienes reconocen que la cuantificación del daño provocado por la conducta puede ser un insumo importante para la decisión final de la Autoridad de Competencia en cuanto a que sirve como ilustración de lo gravoso para el mercado.
3. En el proceso de identificación teórica del daño potencial de la conducta, el primer elemento que considera la SIC es la determinación del escenario contra factual. Esto es, la autoridad identifica lo que hubiese pasado en un caso hipotético de no haberse dado la conducta. Para tal fin, es necesario identificar qué agentes fueron perjudicados y qué variables económicas fueron afectadas por la infracción. Es importante reconocer que en el proceso de definición del escenario contra factual no es necesario que dicho

<sup>1</sup> Theon van Dijk & Frank Verboven, Quantification of Damages, in 3 ISSUES IN COMPETITION LAW AND POLICY 2331 (ABA Section of Antitrust Law 2008).

referente corresponda a una situación de competencia perfecta, tan solo basta reconocer aquella situación que hubiere sucedido en ausencia de la conducta reprochable en materia de competencia.

4. Un siguiente paso consiste en analizar la dinámica de comportamiento de los agentes presuntamente afectados, y para ello, definir de la manera más completa posible las características que los identifica en el mercado. Con esta información se procede a cuantificar el impacto que en términos de bienestar se hubiese generado.

5. En particular, la SIC realiza un análisis económico que identifica un sobre costo potencial que pudieron haber pagado los consumidores colombianos con la realización de la conducta cartelista. A efectos de ilustrar el análisis en mención, se presentará un ejemplo de estimación de daño potencial en el cartel de cuadernos sancionado mediante Resolución 54403 de 2016.

6. Para el caso concreto, la SIC reconoció que la principal variable afectada fue el precio por unidad de producto, que pudo afectarse por la adopción de listas de precios entre competidores para las diferentes categorías de cuadernos, restricciones adoptadas de manera común en las ofertas y promociones específicas a los distribuidores, entre otras estrategias estandarizadas por parte de los cartelistas.

7. La SIC tomó como referencia el documento “*Hard Core Cartels Recent Progress and Challenges ahead, 2003*” de la OCDE, en el que se presenta una lista de 38 carteles relevantes detectados en diferentes autoridades de competencia del mundo, con estimaciones de los porcentajes de incremento de precios en cada caso. En el documento en mención es posible reconocer que el sobre precio pagado por los consumidores como resultado de un proceso de cartelización tiende a estar entre el 10% y 30% por encima de un escenario en ausencia del cartel empresarial. Adicionalmente, la SIC encontró que dichos porcentajes coincidían con mediciones realizadas por diferentes documentos académicos ampliamente reconocidos<sup>2</sup>.

8. Soportado en la evidencia económica mencionada, el ejercicio teórico propuesto por la SIC realizó una estimación de sobreprecio en los cuadernos producto de la cartelización tomando como referencia dos escenarios relativamente conservadores, teniendo en cuenta un intervalo de porcentajes de sobre precio entre un 10% y un 30%.

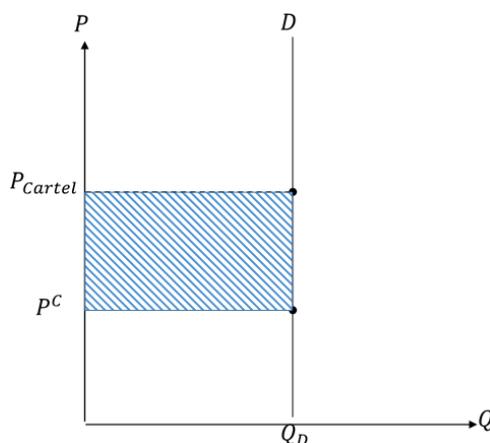
9. Vale la pena resaltar que el intervalo de sobreprecio anteriormente señalado ha sido utilizado por la SIC para realizar ejercicios similares en materia de impacto de bienestar sobre los consumidores en carteles empresariales llevados a cabo en mercados como el de pañales y el de papeles suaves.

10. Posteriormente, la SIC asumió que la demanda de cuadernos en el mercado colombiano era totalmente inelástica. Lo anterior significa que, en el sector agregado de cuadernos, independiente del precio de los cuadernos, los consumidores van a comprar el bien, dado que el mismo es esencial para estos. El supuesto anterior es válido en este caso, pues los cuadernos se consideran un insumo necesario y requerido para la realización de actividades concernientes a la educación y que, adicionalmente, en Colombia, según las mediciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), están incluidos en la canasta básica de los consumidores.

---

<sup>2</sup> John M. Connor y Robert H. Lande, Cartel Overcharges and Optimal Cartel Fines, ABA Section of Antitrust Law, 2008; Gregory J. Werden, The Effect of Antitrust Policy on Consumer Welfare: What Crandll and Winston Overlook U.S. Dep’t of Justice Antitrust Division, 2003; Richard A. Posner, Antitrust Law, University of Chicago Press, 2001; Margaret C. Levenstein y Valerie Y. Suslow, What Determines Cartel Success? University of Michigan Business School, 2002.

11. Para la estimación teórica del daño, la SIC consideró la transferencia de bienestar de los consumidores a los cartelistas dado el escenario contra factual en el que los precios de los cuadernos serían menores, en 10% y 30%, que aquellos que sucedieron en el mercado, tal y como se ilustra en la siguiente gráfica:



12. En este sentido, la transferencia de bienestar entre consumidores y cartelistas, para cada año, se calculó como:

$$Transferencia_t = (p_t^{cartel} - p_t^c) * Q_t^d$$

13. En donde el subíndice t corresponde a cada uno de los años en donde existió el cartel,  $P^{Cartel}$  representa el precio promedio cobrado por los cartelistas por unidad de cuaderno,  $P^c$  el precio promedio hipotético si no hubiera existido el cartel (y que equivale a precios sin incrementos en 10% y 30% al precio del cartelista, respectivamente en cada escenario), y  $Q^d$  son las cantidades de cuadernos vendidas por los cartelistas en el mercado.

14. El periodo contemplado en el ejercicio correspondió a los años 2001 a 2014, periodo en el cual se acreditó la existencia del cartel. En este caso, la SIC concluyó que, para el caso en el que se supone que el cartel empresarial provocó un aumento del 10% en los precios, el sobre costo que enfrentaron los consumidores correspondería a \$217 mil millones de pesos (USD 72.9 millones) en total para el periodo analizado. Para el caso en el que el aumento de precios producto del cartel fuera del 30%, el sobre costo respectivo de los hogares ascendería a cerca de \$551 mil millones de pesos (USD 185.1 millones). En otros términos, la SIC reconoció que el daño potencial sobre los consumidores causado por el cartel durante 14 años se ubicaba entre USD 72.9 millones y USD 185.1 millones.

15. Para la presentación de estos resultados a efectos de reconocer la magnitud estimada, la SIC compara dicho sobre costo con variables macro y socioeconómicas relacionadas con el producto afectado por el cartel. Para el caso del cartel de cuadernos, se estableció que, dado que los hogares colombianos destinan el 0,12% de su ingreso disponible para la compra de productos de la canasta básica al gasto en cuadernos, gastaron 0,068% de su canasta básica a la compra de los cuadernos producidos por los cartelistas.

16. Así, si este gasto fue distorsionado artificialmente con un incremento entre el 10% y el 30% en el precio de los cuadernos respecto a un escenario de no existencia de acuerdo, el mismo equivaldría hasta el 15,7% del total de gasto de los hogares en otros útiles escolares y hasta el 2,8% de la proporción de gasto destinada a textos escolares. Esto es, los hogares reasignaron su gasto, dejando de destinar montos no despreciables de recursos que hubiesen podido utilizar en la compra de otros útiles y textos escolares igualmente importantes en el proceso educativo en el país.

17. De otro lado, la SIC consideró que la gravedad del impacto del cartel se incrementó en cuanto a que sus efectos recayeron principalmente sobre los hogares colombianos con menores ingresos. En efecto, de acuerdo con el DANE, para 2014, existieron 7.835.452 hogares<sup>3</sup> con al menos un integrante del hogar estudiando, de las cuales el 72%, esto es más de 5.7 millones de hogares con al menos un integrante estudiando pertenece a estratos 0, 1 y 2<sup>4</sup>. Por lo anterior, se pudo establecer que en catorce (14) años de vigencia del cartel empresarial, el sobre costo estimado para cada hogar colombiano que consume inelásticamente el producto en mención, correspondería entre 1,3 y 3,4 días de salarios mínimos de 2014 de más que hubieran tenido que destinar para la adquisición de cuadernos como consecuencia del sobreprecio del cartel empresarial.

18. Adicionalmente, la cifra estimada de sobre costo asociado al cartel de precios de los cuadernos equivaldría entre 4.800 y 12.200 casas<sup>5</sup> a las que hubieran podido acceder los colombianos de no haberse dado la conducta reprochada en la presente actuación.

19. Una forma alterna de entender el efecto potencial derivado de la cartelización en el ejemplo que aquí se presenta, puede verse al contrastar la estimación teórica acá presentada con estadísticas en el Informe de Gestión de una entidad tan importante en el sector educativo en Colombia como el Instituto Colombiano de Créditos Educativos y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX. Para 2015, el valor total de los créditos otorgados para estudios de pregrado, posgrados nacionales, créditos para estudiar en el exterior, entre otros fue de \$ 335.890 millones, lo que significa que el sobre costo derivado del cartel equivaldría hasta 1,6 veces de dicho monto. Quiere esto decir, que de no haber existido el cartel, mayor número de hogares colombianos hubiera podido reasignar sus recursos destinados a pagar el sobre costo del cartel para financiar sus estudios en educación superior. Lo anterior es aún más significativo si se tiene en cuenta que, en 2015, el 95% de créditos aprobados correspondió a estudiantes pertenecientes a estratos 1, 2 y 3<sup>6</sup>.

20. Por último, es importante destacar que el ejercicio anteriormente propuesto no fue utilizado por la SIC en el ejercicio de dosimetría de la sanción, reconociendo los límites inherentes al método elegido atribuidos a los supuestos sobre los cuales se desarrolló el ejercicio.

---

<sup>3</sup> El total de hogares Colombianos en 2014 fueron 13.763.148.

<sup>4</sup> Encuesta de Calidad de Vida DANE, 2014.

<sup>5</sup> El valor ha sido calculado teniendo en cuenta el programa de viviendas gratis del Gobierno Nacional en el que el valor de una casa corresponde a \$45.000.000.

<sup>6</sup> Según el Informe de Gestión de 2015 presentado por ICETEX, 31% de los créditos aprobados se destinaron a estudiantes de estrato 1, 43% a estudiantes de estrato 2 y 21% a estudiantes de estrato 3.