

<b>SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO</b>	
<b>RADICACION:</b> 23-444876- -1-0	<b>FECHA:</b> 2023-10-09
<b>DEPENDENCIA:</b> 12 GRUPO DE	19:47:16
<b>TRABAJO DE REGULACIÓN</b>	<b>EVENTO:</b> SIN EVENTO
<b>TRAMITE:</b> 309 DEREPETICI	<b>FOLIOS:</b> 6
<b>ACTUACION:</b> 440 RESPUESTA	

Bogotá D.C.

Doctor  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General  
**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
[secretaria.general@senado.gov.co](mailto:secretaria.general@senado.gov.co)

**Asunto:** Respuesta a la comunicación de referencia "*Proposición No. 39 Debate de control político —ODEBRETCH—*" recibida en la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** con número de radicado 23-444876.

Respetado Doctor:

En atención a la comunicación que se indica en el asunto, por medio de la cual solicita a esta Superintendencia responder el cuestionario formulado en la Proposición No. 39 presentada por la Honorable Senadora **AIDA AVELLA ESQUIVEL** —con el objetivo de adelantar un debate de control político relacionado con el caso **ODEBRETCH**—, de manera respetuosa procedemos a dar respuesta en los siguientes términos:

Pregunta 1:

*"1. Teniendo en cuenta lo establecido mediante la Resolución No. 67837 de 2017 emitida por su despacho relacionada con la apertura de investigaciones y formulación de pliego de cargos por pago de sobornos, aprovechamiento del conflicto de intereses, contratos privados y directos en violación de la prohibición ¿Informe cuáles fueron los resultados de las medidas interpuestas?"*

Respuesta:

Al respecto, nos permitimos informar que esta Superintendencia, mediante Resolución No. 82510 del 28 de diciembre de 2020<sup>1</sup>, impusieron las siguientes sanciones administrativas, por un total de \$ 268.737.530.061 de pesos, respecto de los cargos formulados mediante la Resolución No. 67837 de 2017:

<b>Sanciones impuestas</b>		
<b>Agentes de mercado sancionados por infringir el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992 y el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 en la modalidad de responsabilidad contenida en el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009</b>		
1	<b>CONSTRUCTORA NORBERTO ODEBRECHT S.A.</b>	\$87.780.299.178

<sup>1</sup> La Resolución No. 82510 del 28 de diciembre de 2020 puede ser consultada en el siguiente enlace: <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/2020/82510%20PUBLICA.pdf>

2	<b>ODEBRECHT PARTICIPACOES E INVESTIMENTOS S.A.</b>	\$87.780.299.178
3	<b>CORPORACIÓN FINANCIERA COLOMBIANA S.A. - CORFICOLOMBIANA</b>	\$55.564.723.500
4	<b>ESTUDIOS Y PROYECTOS DEL SOL S.A. – EPISOL</b>	\$33.826.650.000
5	<b>CONCESIONARIA RUTA DEL SOL S.A.S. – EN LIQUIDACIÓN</b>	\$221.475.540
6	<b>GABRIEL IGNACIO GARCÍA MORALES</b>	\$26.349.180.000
<b>Personas naturales vinculadas con los agentes de mercado sancionados al infringir el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992 y el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 en la modalidad de responsabilidad contenida en el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009</b>		
1	<b>LUIZ ANTONIO BUENO JUNIOR</b>	\$1.755.603.135
2	<b>LUIZ ANTONIO MAMERI</b>	\$1.228.975.605
3	<b>YESID AUGUSTO AROCHA ALARCÓN</b>	\$185.512.470
4	<b>JOSÉ ELÍAS MELO ACOSTA</b>	\$393.991.455

Por su parte, mediante la Resolución No. 30343 de 20 de mayo de 2021 se resolvieron los recursos de reposición interpuestos en contra de la Resolución No. 82510 del 28 de diciembre de 2020, confirmando en todas sus partes lo dispuesto en la sanción.

#### Pregunta 2:

*“2. ¿Con las informaciones recientes de Estados Unidos, ¿Qué considera la Superintendencia con relación a la conducta del Grupo Corficolombiana/Aval y filiales en Colombia? ¿Se aperturarán procesos que se consideraban cerrados?”*

#### Respuesta:

Sobre el particular, advertimos que a partir de varios artículos de prensa<sup>2</sup> se tuvo conocimiento de las multas impuestas por la **COMISIÓN DE VALORES DE LOS ESTADOS UNIDOS (SEC**, por sus siglas en inglés) y el **DEPARTAMENTO DE JUSTICIA (DOJ**, por sus siglas en inglés) a **CORFICOLOMBIANA** y el **GRUPO AVAL** por el caso de corrupción de **ODEBRECHT**.

Particularmente, uno de los cargos sancionados por esta autoridad administrativa consistió en idear y ejecutar un sistema restrictivo de la libre competencia durante la adjudicación y ejecución del contrato **“RUTA DEL SOL TRAMO 2”**, el cual se ejecutó en dos (2) fases.

La primera consistió en un acuerdo anticompetitivo que le permitió a **ODEBRECHT** garantizar la adjudicación del contrato. Para esto, funcionarios de **ODEBRECHT** y **CORFICOLOMBIANA** habrían adelantado reuniones secretas con el Señor **GABRIEL IGNACIO GARCÍA MORALES**

<sup>2</sup> El País. “Caso Odebrecht: Estados Unidos cerró investigación e impuso millonaria multa contra el Grupo Aval y Corficolombiana”. 10 de agosto de 2023. Disponible en:

<https://www.elpais.com.co/colombia/caso-odebrecht-estados-unidos-cerro-investigacion-e-impuso-millonaria-multa-contra-el-grupo-aval-y-corficolombiana-1025.html>

Revisa Semana. “Atención: Estados Unidos cierra capítulo de Odebrecht para Grupo Aval y Corficolombiana y les impone multa por 80 millones de dólares”. 10 de agosto de 2023. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/atencion-estados-unidos-cierra-capitulo-de-odebrecht-para-grupo-aval-y-corficolombiana-y-les-impone-multa-por-40-millones-de-dolares/202302/>

—Viceministro de Transporte para la época de los hechos— con el propósito de definir y concretar el acuerdo ilegal<sup>3</sup>.

La segunda fase del sistema anticompetitivo consistió en una dinámica de reembolsos y pagos irregulares, materializada a través de la instrumentalización de diferentes contratos. Esta dinámica les permitió dividir los costos derivados del pago del acuerdo anticompetitivo. Al respecto, se demostró que **ODEBRECHT**, **CORFICOLOMBIANA** y **EPISOL** —a través de la instrumentalización de diferentes contratos que como rasgo común carecían de soporte o debida justificación— desviaron recursos propios de la ejecución, para efectuar el reembolso del pago derivado del acuerdo anticompetitivo con el Señor **GABRIEL IGNACIO GARCÍA MORALES**.

Estos pagos irregulares fueron puestos en conocimiento del Señor **JOSÉ ELÍAS MELO ACOSTA**, entonces Presidente de **CORFICOLOMBIANA**. Finalmente, en forma concomitante a los pagos irregulares, los sancionados desplegaron una estrategia de compensación a través de una adición contractual, con la finalidad de extraer indebidamente la mayor utilidad posible del contrato "**RUTA DEL SOL TRAMO 2**".

Como se puede observar con fundamento en la información que obra en el expediente correspondiente, en su momento esta Superintendencia adelantó las investigaciones correspondientes en relación con los actos de corrupción relacionados con **ODEBRECHT** y el proyecto "**RUTA DEL SOL TRAMO 2**". Así mismo, impuso las sanciones correspondientes de conformidad con la ley aplicable y el material probatorio que obraba en el expediente. Sobre esa base, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 29 de la Constitución Política y el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, no sería procedente que esta Superintendencia inicie nuevas actuaciones administrativas sancionatorias por conductas sobre las cuales ya emitió un pronunciamiento definitivo. En adición, es importante considerar lo dispuesto por el artículo 27 de la Ley 1340 de 2009<sup>4</sup>, que establece que la facultad sancionatoria frente a prácticas anticompetitivas o colusiones en procesos de contratación pública caduca a los cinco (5) años de materializada la conducta. Esto es relevante porque los hechos de corrupción analizados ocurrieron entre 2010 y 2016, aproximadamente.

### Pregunta 3:

*"3. ¿Identificó su entidad alguna práctica de competencia desleal en la adjudicación de la licitación de la Ruta del Sol II al Consorcio conformado por la Multinacional Odebrecht – Corficolombiana?"*

### Respuesta:

<sup>3</sup> En concreto, a partir de estas reuniones se acordó el pago de un soborno en favor de dicho funcionario público, como contraprestación para que garantizara la adjudicación del contrato en favor de la **ODEBRECHT** y **CORFICOLOMBIANA**, sin ninguna presión competitiva al momento de la evaluación de su oferta económica y limitando la libre concurrencia de otros competidores.

<sup>4</sup> Ley 1340 de 2009; "**Artículo 27. Caducidad de la facultad sancionatoria.** La facultad que tiene la autoridad de protección de la competencia para imponer una sanción por la violación del régimen de protección de la competencia caducará transcurridos cinco (5) años de haberse ejecutado la conducta violatoria o del último hecho constitutivo de la misma en los casos de conductas de tracto sucesivo, sin que el acto administrativo sancionatorio haya sido notificado".

Para empezar, conviene diferenciar entre las prácticas de competencia desleal y las prácticas restrictivas de la libre competencia. Por una parte, las conductas de competencia desleal consisten en comportamiento que afectan la manera leal de competir en el mercado. Las prohibiciones en esta materia se encuentran previstas en la Ley 256 de 1996 y las controversias que surjan en relación con esos asuntos con conocidos por las autoridades jurisdiccionales, ya sea los Jueces Civiles, según dispone el numeral 3 del artículo 20 de la Ley 1564 de 2012, o esta Superintendencia en ejercicio de las facultades jurisdiccionales previstas en el numeral 1 del artículo 24 de la misma Ley y el artículo 1 del Decreto 4886 de 2011.

De otra parte, las prácticas restrictivas de la libre competencia<sup>5</sup> son comportamientos que obstaculizan la dinámica de competencia en general. Se encuentran previstas en la Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992 y la Ley 1340 de 2009, entre otras disposiciones. Es importante anotar que la facultad administrativa para iniciar investigaciones y sancionar a los agentes que incurran en estas prácticas se encuentra en cabeza de esta Superintendencia, como Autoridad Única de Competencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 6 de la Ley 1340 de 2009 y los artículos 1 y 9 del Decreto 4886 de 2011.

Teniendo en cuenta lo anterior, se informa que la actuación administrativa que adelantó esta Superintendencia respecto de los comportamientos que ocurrieron en la adjudicación de contrato "**RUTA DEL SOL TRAMO 2**" no estuvo relacionado con comportamientos de competencia desleal. Fue una actuación administrativa por la realización de prácticas restrictivas de la competencia en el marco de ese proceso de selección. Como se aprecia en el expediente correspondiente, en particular mediante la Resolución No. 82510 del 28 de diciembre de 2020, las sanciones se fundaron en la comisión de las siguientes prácticas restrictivas de la libre competencia económica:

- (i) A los agentes de mercado se les sancionó por infringir el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992 (colusión en procesos de contratación pública) y el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 (violación de la prohibición general en materia de protección de la libre competencia) en la modalidad de responsabilidad contenida en el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009.
- (ii) A las personas naturales vinculadas con los agentes del mercado se les sancionó en la modalidad de responsabilidad contenida en el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009 al haber colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado el comportamiento restrictivo de la competencia de los agentes del mercado.

#### Pregunta 4:

*"4. Por cuales razones técnicas y jurídicas las SIC ordenó en 2017 a la ANI dar por terminado el contrato de la Ruta del Sol II Agosto 29 de 2023".*

---

<sup>5</sup> Al respecto se destaca que, de acuerdo con el inciso segundo del artículo 46 del Decreto 2153 de 1992, adicionado por el artículo 2 de la Ley 1340 de 2009, se entiende por prácticas comerciales restrictivas aquellos comportamientos que denotan "acuerdos, actos y abusos de posición de dominio", contrarios a la libre competencia económica.

Respuesta:

De acuerdo con el numeral 11 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 18 de la Ley 1340 de 2009, esta Superintendencia está facultada para *“ordenar, como medida cautelar, la suspensión inmediata de conductas que puedan resultar contrarias a las disposiciones señaladas en las normas sobre protección de la competencia, siempre que se considere que de no adoptarse tales medidas se pone en riesgo la efectividad de una eventual decisión sancionatoria”*.

Así las cosas y según consta en el expediente, mediante la Resolución No. 5216 del 16 de febrero de 2017 esta Superintendencia ordenó a la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA (ANI)** dar por terminado, de manera inmediata, el Contrato de Concesión No. 001 del 14 de enero 2010 suscrito con la **CONCESIONARIA RUTA DEL SOL S.A.S.**; así mismo, se ordenó liquidar, estructurar y adelantar una nueva licitación pública que garantizara la libre competencia económica mediante la participación transparente de los distintos agentes del mercado.

Esta medida cautelar fue decretada pues se logró determinar que en el trámite del proceso de Licitación Pública **SEA-LP-001-2009**, se había presentado una presunta conducta anticompetitiva consistente en el direccionamiento por parte de funcionarios públicos del citado contrato en favor de la **CONCESIONARIA RUTA DEL SOL S.A.S.**, que seguía afectando el interés o derecho colectivo de la libre competencia económica.

Efectivamente, al practicar visitas de inspección en varias entidades públicas y recopilar otra información relevante, esta Superintendencia pudo evidenciar que, presuntamente, durante el proceso de licitación pública para la concesión de **“RUTA DEL SOL TRAMO 2”**, el Señor **GABRIEL IGNACIO GARCÍA MORALES**, en su calidad de Viceministro de Transporte y Gerente Encargado del **INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES – INCO** (hoy **ANI**), asesoró a un funcionario de una empresa vinculada con **ODEBRECHT** y que hizo parte de la **CONCESIONARIA RUTA DEL SOL S.A.S.**, para que esta resultara adjudicataria. Sumado a lo anterior, advirtió que dicho funcionario habría podido direccionar el proceso licitatorio con el fin de favorecer la propuesta de la citada concesionaria y así falsear la libre competencia económica en el proceso contractual. Lo anterior, a cambio de un supuesto soborno pagado por **ODEBRECHT** por un monto de **USD 6,5 millones de dólares**. Conductas que para la época ya habían sido reconocidas por los involucrados ante las autoridades nacionales correspondientes.

En ese orden de ideas, es importante indicar que, si bien para la época el Tribunal Administrativo de Cundinamarca había decretado, como medida cautelar, la suspensión del Contrato de Concesión No. 001 del 14 de enero 2010, esta Superintendencia estimó que, con el fin de proteger el interés o derecho colectivo de la libre competencia económica, resultaba imperativo decretar la medida cautelar que en este punto se trata. Lo anterior, pues subsistía la afectación a la libre competencia si se tenía en cuenta que los agentes económicos en capacidad de abastecer el mercado del contrato no tenían la capacidad de competir por el mismo y el Estado, a su vez, de satisfacer la necesidad pública con las eficiencias propias de la rivalidad y la libre concurrencia.

En los anteriores términos damos repuesta a su solicitud, no sin antes recordarle que cualquier aclaración al respecto con gusto será atendida.

Cordialmente,



**MARÍA DEL SOCORRO PIMIENTO CORBACHO**  
Superintendente de Industria y Comercio

Elaboró: Wilson Gómez/ Fernando Pastran  
Revisó: Álvaro Yáñez/ Francisco Melo/ Mateo Ibarra/ Héctor Barragán  
Aprobó: María Isabel Salazar