

## **RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA RESOLUCIÓN 13544 DE 2006 DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**

### ***Caso CEMENTOS***

***Se condiciona una operación de integración empresarial***

#### **Investigados:**

**CEMENTOS DEL CARIBE S.A., METROCONCRETO S.A., CONCRETOS DE OCCIDENTE S.A., AGRECON S.A. y LOGITRANS S.A.**, empresas integrantes del **GRUPO ARGOS**, la sociedad Logitrans S.A. presenta una situación de control indirecto a través de sociedades subordinadas de la sociedad Compañía de Cementos Argos S.A. Adicionalmente, al Grupo **ARGOS** pertenecen otras sociedades tales como: **CEMENTOS DEL VALLE S.A., CEMENTOS DEL CAIRO S.A., CEMENTOS DEL NARE S.A., CEMENTOS PAZ DEL RIO S.A. y CEMENTOS RIOCLARO S.A.** Por lo anterior, ha de entenderse a todas las sociedades señaladas previamente como unidad económica y, por ende, serán referenciadas como "**ARGOS. CEMENTOS ANDINO S.A. y CONCRECEM S.A.** Se observa que algunos accionistas de **ANDINO** son, a su vez, socios de **CONCRECEM**, aunque en bajo porcentaje. De otro lado, **ANDINO** y **CONCRECEM** comparten algunos miembros de sus Juntas Directivas y representación legal y poseen garantías cruzadas de sus obligaciones ante las entidades financieras. Para efectos del presente estudio, las sociedades Cementos Andino S.A. y Concrecem S.A. se considerarán como si fueran un sólo agente económico.

#### **Análisis del CEDEC**

**Por:**

**Alfonso Miranda Londoño**

**Bogotá D.C., julio de 2020**

## ÍNDICE

1. ANTECEDENTES .....	3
2. MERCADO RELEVANTE.....	3
3. EFECTOS DE LA OPERACIÓN .....	6
4. CONSIDERACIONES DE LA SUPERINTENDENCIA.....	7
4. DECISIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA .....	8
5. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES DEL CEDEC .....	8

## **RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA RESOLUCIÓN 13544 DE 2006 DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**

### ***Se condiciona una operación de integración empresarial***

#### **Intervinientes:**

**CEMENTOS DEL CARIBE S.A., METROCONCRETO S.A., CONCRETOS DE OCCIDENTE S.A., AGRECON S.A. y LOGITRANS S.A.**, empresas integrantes del **GRUPO ARGOS**, la sociedad Logitrans S.A. presenta una situación de control indirecto a través de sociedades subordinadas de la sociedad Compañía de Cementos Argos S.A. Adicionalmente, al Grupo **ARGOS** pertenecen otras sociedades tales como: **CEMENTOS DEL VALLE S.A., CEMENTOS DEL CAIRO S.A., CEMENTOS DEL NARE S.A., CEMENTOS PAZ DEL RIO S.A. y CEMENTOS RIOCLARO S.A.** Por lo anterior, ha de entenderse a todas las sociedades señaladas previamente como unidad económica y, por ende, serán referenciadas como "ARGOS.

**CEMENTOS ANDINO S.A. y CONCRECEM S.A.** Se observa que algunos accionistas de **ANDINO** son, a su vez, socios de **CONCRECEM**, aunque en bajo porcentaje. De otro lado, **ANDINO** y **CONCRECEM** comparten algunos miembros de sus Juntas Directivas y representación legal y poseen garantías cruzadas de sus obligaciones ante las entidades financieras. Para efectos del presente estudio, las sociedades Cementos Andino S.A. y Concrecem S.A. se considerarán como si fueran un sólo agente económico.

### **1. Antecedentes**

El 21 de diciembre del 2005 las empresas intervinientes informan a la SIC sobre la operación de integración que proyectan llevar a cabo. Las actividades sobre las cuales se circunscribe la operación de integración bajo estudio corresponden a la elaboración y venta de cemento Pórtland Gris Tipo 1, cemento Pórtland Gris Tipo 1M/1E y concreto premezclado. ARGOS posee 8 plantas de cemento y 14 plantas de concreto premezclado en el territorio nacional, mientras que ANDINO posee 3 plantas de cemento y 5 plantas de concreto premezclado.

### **2. Mercado relevante**

#### **Mercado producto**

Para la delimitación del mercado producto es necesario tener en cuenta que el elemento clave corresponde al grado de sustituibilidad que presenten los bienes enunciados en los antecedentes. Bajo esta perspectiva, el mercado de producto incluye todos aquellos bienes y/o servicios considerados intercambiables o sustituibles por el consumidor, en función de sus características, precios y su supuesto uso.

**Cemento.** En general, para todos los consumidores, el cemento Pórtland es un insumo de difícil sustitución por otro tipo de material, en razón a que, no existe en el mercado otro bien que cumpla funciones totalmente equiparables. Adicionalmente, no existen indicios que los fabricantes de otro material distinto al cemento estén dispuestos a sustituir su producción para elaborar cemento de cierto tipo, a excepción de aquellos que ya se encuentran en la industria; y tampoco se evidencia qué, en caso de realizarse dicha sustitución, la misma pueda ser automática.

En suma, de acuerdo con las aplicaciones específicas de cada tipo de cemento, de sus características particulares y de la evolución del consumo, no es necesario contemplar un análisis de precios para concluir que, desde el punto de vista de la demanda, cada tipo de cemento constituye un mercado de producto específico.

Es de señalar que casi la totalidad de la producción de ANDINO y de sus competidores corresponde a cemento gris Pórtland tipo 1, razón por la cual la SIC realiza sobre este mercado de producto el análisis en términos de competencia de la operación proyectada, considerando los productos del mismo tipo pertenecientes a otras empresas.

**Concreto.** La diferencia en características y otros elementos lleva a concluir que no es probable que el concreto mezclado en obra pueda ser parte del mismo mercado de producto del concreto premezclado. En suma, el mercado de producto se limita al mercado de concreto premezclado.

## **Mercado geográfico**

**Cemento Gris Tipo 1.** La delimitación del mercado geográfico implica determinar el área geográfica en donde se presenta una situación de competencia homogénea y se encuentran las fuentes alternativas a las que los consumidores podrían recurrir si el precio del producto relevante se incrementara en un monto pequeño pero significativo y no transitorio. Adicionalmente, es necesario evaluar tanto las posibilidades y limitaciones que enfrentan los proveedores alternativos para atender al comprador ubicado en una determinada zona geográfica, así como la capacidad que tiene este último de abastecerse de distintos proveedores.

Al respecto considera la SIC que no se puede considerar a todo el territorio nacional como mercado geográfico relevante pues, acorde con la información remitida, existen áreas naturales de cobertura y, por ende, diferencias en los flujos comerciales entre los departamentos y/o regiones. Por lo demás, el peso de los costos de transporte dentro del precio del producto, conlleva a la existencia de mercados regionales específicos. Al respecto

se encuentra que entre más alejado se encuentre el punto de venta desde la fábrica, el peso del costo del transporte se hace cada vez más significativo y, por ende, limita la competencia que pueda presentarse por abastecimiento de un proveedor de una región diferente. Finalmente, señala que la evolución de las importaciones ha sido decreciente en los últimos años y representan un porcentaje bajo dentro de las ventas de cemento en el país.

**Concreto premezclado:** El concreto premezclado es un "bien perecedero, con un tiempo máximo de utilización de tres (3) horas, lo cual limita los desplazamientos para su transporte y colocación. En consecuencia, se considera como limitación la naturaleza misma del concreto, ya que en un transcurso de tiempo muy corto pierde sus propiedades de manejo en la medida que transcurre el tiempo, lo cual impide que se someta a largos períodos de transporte.

### **Barreras de entrada**

La SIC concluye que el mercado de cemento gris tipo 1 presenta altas barreras a la entrada y éstas aumentarían como consecuencia de la operación proyectada. En efecto, las posibilidades de que terceros o nuevos competidores participen en el mercado relevante, de forma que puedan controlar y ejercer una presión competitiva en precios, cantidades o calidades a la nueva entidad, se reducen como consecuencia de la operación proyectada.

**Inversión inicial.** Se debe realizar una inversión entre US\$25 millones y US\$30 millones. De acuerdo con lo anterior, se tiene que se requieren niveles de inversión elevados para entrar al mercado, adicionalmente se debe tener en cuenta la viabilidad del proyecto de inversión, bajo un escenario en el cual la operación proyectada se haya perfeccionado, lo cual puede tener incidencias en el precio o en la oferta de mercado. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta el tiempo transcurrido desde que éstas se realizan hasta la puesta en marcha de la operación comercial, aún en un escenario en el que ya se cuente con instalaciones y se desee expandirlas.

Lo anterior significa que la posibilidad de entrada de un nuevo competidor al mercado es reducida y, aún en el eventual caso de presentarse, el tiempo de puesta en marcha es amplio, lo cual no permitiría contrarrestar acciones en materia de precios u oferta que podrían llevarse a cabo por parte de la entidad resultante de la operación proyectada.

**Costos hundidos.** Los costos hundidos corresponden a los costos e inversiones en que debe incurrir un potencial competidor que quiera ingresar al mercado, los cuales no son recuperables en caso de desistir o fracasar en su intento de ingresar al mismo.

En el caso específico la SIC considera que al ser equipos de capital especializados utilizados en la industria cementera, es preciso considerar la depreciación a la que se ven sometidos, su destino a industrias distintas para los cuales fueron destinadas y el tiempo para vender cada parte de manera separada, lo cual conllevaría, a la disminución de su precio de venta. Por ende, los costos hundidos pueden ser considerables y se aumentarían al tener en cuenta rubros asociados a mantenimiento de equipos, promoción del producto para incursionar al mercado, logística de distribución del producto, entre otros.

De esta manera, se considera que existen costos hundidos que, aunados al monto de inversión inicial, hacen más riesgosa e improbable la entrada de una nueva compañía en el mercado de cemento gris tipo 1 que cuente con la capacidad y tamaño suficiente para poder competir efectivamente con la entidad resultante de la operación.

Alto porcentaje de capacidad ociosa. Existe una alta capacidad ociosa, por lo que incrementos en la demanda interna llevarían a una intensificación del uso de la capacidad instalada antes que a una ampliación de la misma, constituyéndose ello en una barrera a la entrada para nuevos competidores.

### **3. Efectos de la operación**

#### **Variación de los índices de concentración**

El análisis de los índices de concentración revela que la estructura en los mercados de cemento gris tipo 1 y concreto premezclado, particularmente en los departamentos de la Costa norte del país, se modificaría de forma apreciable como consecuencia de la operación propuesta, reduciendo la competencia efectiva para ARGOS en gran parte de ellos. Así mismo, la operación de concentración proyectada supondrá el fortalecimiento de ARGOS y aumentará la distancia entre la nueva entidad y sus inmediatos competidores en gran número de departamentos y regiones. Con lo cual, los competidores de ARGOS verán reducida su capacidad de controlar al líder del mercado dada la superioridad en cuanto a las cuotas de participación que obtendría en los mercados más afectados por la operación.

Al perfeccionarse la operación de integración, la equiparación de precios o desaparición de las marcas de los productos de ANDINO del mercado, implicarían una disminución en el excedente del consumidor, el cual se trasladaría al productor. Adicionalmente, al consolidarse la nueva entidad como el líder en ciertos mercados, no tendría incentivos ni presión para reducir los precios, sino por el contrario estaría en posibilidad de implementar incrementos pequeños y permanentes en el precio del producto.

#### **Cláusula de Eficiencia**

Frente a las mejoras significativas la SIC considera que al no haberse tenido en cuenta las inversiones ineludibles para alcanzar los objetivos como son reparaciones de los equipos de producción en las plantas de ANDINO y CONCRECEM, e inversiones lo cual aminoraría ampliamente los valores aducidos por las partes; la cuantía resultaría insuficiente frente a los perjuicios que podrían irrogarse para el mercado, como resultado de la restricción para la competencia que se estaría generando con la operación.

Por lo tanto las eficiencias que pudieran presentarse no tendrían la capacidad de considerarse "significativas", en los términos previstos por el artículo 51 del Decreto 2153 de 1992.

#### 4. **Consideraciones de la Superintendencia**

La SIC considera que la integración en estudio sí tiende a restringir indebidamente la competencia, de manera que si el asunto se dilucidara exclusivamente bajo el presupuesto de una interpretación literal gramatical de las disposiciones de la Ley 155, la integración debería ser objetada bajo el entendido de que se dan los presupuestos que ella señala.

Sin embargo, si se demuestra de manera inequívoca que - de no concretarse la integración- una de las sociedades intervinientes, en demostrada crisis financiera, desaparecería del mercado y que esa circunstancia, también de manera irrefragable, generaría restricciones en el mercado iguales o superiores a las que se ocasionarían con la integración, resulta forzoso concluir que la decisión de objetar la integración no sería razonable a los fines de la norma constitucional, es decir que sería una decisión injustificada.

Es necesario puntualizar las condiciones que deben acreditarse para que el argumento de la empresa en crisis, pueda ser evaluada:

- 1) **La empresa supuestamente en crisis debe estar condenada, a causa de sus problemas económicos, a abandonar el mercado en un futuro próximo:** esta condición hace relación, específicamente, a la demostración que la salida de la compañía del mercado es inminente en un período breve de tiempo, generalmente inferior a un año. La salida del mercado puede ser demostrada, entre otras razones, por la ausencia de capital de trabajo, la mínima posibilidad de generar ganancias, los planes para cerrar plantas, deudas en exceso y el no servicio de la deuda. A partir del análisis efectuado por el Despacho, respecto de los argumentos señalados por las intervinientes y los documentos que los soportan, se encuentra que se cumple el primer presupuesto señalado.
- 2) **No existe otra alternativa o proyecto real o alcanzable menos anticompetitivo:** dentro de esta condición se incluye la inexistencia de alguna otra posibilidad de compra por parte de un tercero que sea menos perjudicial para la competencia que la operación de integración informada. Al respecto la SIC evidencia que no existe otro interesado en llevar a cabo las inversiones y asumir la puesta en marcha y operación de ANDINO y CONCRECEM, y que la búsqueda de fuentes de financiación y oferta a distintas empresas ha sido infructuosa. Por ello, no existe otra alternativa de compra razonable distinta a la proyectada, que haga que la operación sea menos restrictiva de la competencia Y SE concluye que la segunda condición se cumple y ha sido debidamente demostrada por parte de las intervinientes.
- 3) **El daño a la competencia generado por la operación es comparable con aquel que provocaría la salida del mercado de los activos de la empresa en crisis:** Al respecto las intervinientes manifiestan que "la ausencia de inversiones en mantenimiento afecta la confiabilidad de las plantas, sus capacidades efectivas y costos de producción, y aumenta el riesgo de paradas no programadas con el correspondiente lucro cesante". Por ende, la falta de mantenimiento implicaría que

los activos de ANDINO y CONCRECEM se deterioren al paso del tiempo y exijan mayores costos para su puesta en marcha, con lo cual el riesgo de salida del mercado de tales activos sería mayor. De esta manera, bajo un escenario de pérdida de valor de los activos y de su alta probabilidad de salida del mercado, se presentaría una inevitable reducción de la oferta, lo cual llevaría a que los perjuicios para el mercado fueran mayores que la integración misma, ya que, si bien las mayores preocupaciones en materia de competencia se generan en la Costa Atlántica, con la integración propuesta ARGOS haría presencia directa en los mercados regionales de Santander y Centro, en los cuales no posee planta actualmente.

Bajo este aspecto se analiza, entre otros elementos, la competencia en el mercado en un escenario de salida de los activos del mercado de la empresa en crisis y comparándola con la que sucedería en caso de llevarse a cabo la operación proyectada, de tal forma que se concluya que el perjuicio para la competencia resulte menor de llevarse a cabo la operación, que si la misma es objetada.

## **5. Decisión**

La SIC no objeta la operación de integración pero la condiciona con compromiso en materia de precios de cemento y del concreto premezclado.

## **6. Análisis y conclusiones**

En el caso en estudio se observa que el mismo se desarrolló en vigencia de la Ley 155 de 1059 por la cual se dictan algunas disposiciones sobre prácticas comerciales restrictivas. y el Decreto 1302 de 1964 los cuales ya no se encuentran vigentes.

Al respecto es interesante como la SIC no objeta la integración que claramente tiende a restringir indebidamente la competencia, ya que se demostró de forma inequívoca que la crisis financiera de las sociedades ANDINO y CONCRECEM ocasionarían que estas desaparecieran del mercado y que esa circunstancia, también generaría restricciones en el mercado iguales o superiores a las que se ocasionarían con la integración.

Proyectado por: Diego Guarín