

**RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA RESOLUCIÓN 14305 DE  
2018 DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y  
COMERCIO**

***Caso AGUA EN BLOQUE***  
***Obstrucción de acceso al mercado***

**Investigados:**  
**Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá ESP (EAB)**  
**Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. E.S.P (EAAB)**  
**Diego Fernando Bravo Borda**  
**Paola María Miranda Morales**  
**Gino Alexander González Rodríguez**

**Análisis del CEDEC**

**Por:**

**Alfonso Miranda Londoño**

**Bogotá D.C., junio de 2020**

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN .....	3
2. AVERIGUACIÓN PRELIMINAR .....	3
3. CONSIDERACIONES DE LA DELEGATURA .....	4
4. DECISIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA .....	13
5. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES DEL CEDEC .....	16

**RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA RESOLUCIÓN No. 14305 DE 2018 DE LA  
SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO***Acceso al mercado***Investigados:****Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá ESP (EAB)****Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá S.A. E.S.P (EAAB)****Diego Fernando Bravo Borda****Paola María Miranda Morales****Gino Alexander González Rodríguez****1. Introducción**

La presente actuación administrativa se inició a partir de una denuncia presentada por la **COOPERATIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE LA PARCELACIÓN EL JARDÍN LIMITADA - COOPJARDÍN ESP LTDA.** (en adelante **COOPJARDÍN**), mediante escrito radicado con el No. 12-185822-000 del 19 de octubre de 2012[5], en la que manifestó que la **EAB**, con quien celebró un contrato de suministro de agua en bloque, estaría incurriendo en una serie de abusos al haber instalado, el 18 de octubre de 2012, un tubo antes del medidor, mediante el cual se reducía el caudal de 12 pulgadas a 1,5 y una válvula reguladora de presión que la reducía a 40 m.c.a., es decir un 33% menos de la presión del agua suministrada en los primeros meses de 2012.

Que mediante Resolución No. 9907 del 14 de marzo de 2013[3], la Delegatura para la Protección de la Competencia (en adelante, la Delegatura) abrió una investigación y formuló Pliego de Cargos contra la **EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ ESP** (en adelante **EAB**), antes **EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. (EAAB)**[4], para determinar si infringió lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 (prohibición general) y los numerales 4 (venta a un comprador en condiciones diferentes de las que se ofrecen a otro comprador cuando sea con la intención de disminuir o eliminar la competencia en el mercado) y 6 (obstruir o impedir a terceros, el acceso a los mercados o a los canales de comercialización) del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992.

**2. Conductas imputadas**

La Resolución de Apertura de Investigación con Pliego de Cargos se fundamentó en

determinar si infringió lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 (prohibición general) y los numerales 4 (venta a un comprador en condiciones diferentes de las que se ofrecen a otro comprador cuando sea con la intención de disminuir o eliminar la competencia en el mercado) y 6 (obstruir o impedir a terceros, el acceso a los mercados o a los canales de comercialización) del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992.

### **3. Consideraciones de la Delegatura**

La Delegatura realizó, igualmente, un análisis de responsabilidad de las personas naturales investigadas, concluyendo que **DIEGO FERNANDO BRAVO BORDA** incurrió en la responsabilidad administrativa establecida en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, toda vez que, en su condición de gerente general de la empresa, colaboró, facilitó, autorizó, ejecutó y toleró las conductas restrictivas de la competencia de las que es responsable la **EAB**. Igualmente, la Delegatura concluyó que **PAOLA MARÍA MIRANDA MORALES** colaboró, facilitó, autorizó, ejecutó y toleró las conductas anticompetitivas cometidas por la **EAB**. Respecto de **GINO ALEXANDER GONZÁLEZ RODRÍGUEZ**, la Delegatura concluyó que no había suficientes fundamentos para endilgarle algún tipo de responsabilidad en las conductas anticompetitivas de **EAB**.

El abuso de posición de dominio que se reprocha a la **EAB** en la presente investigación se dio en el mercado de suministro de agua en bloque, pero su objeto y los efectos se habrían materializado en el mercado de prestación del servicio de acueducto en la zona geográfica en donde la **EAB** compite directamente o se constituye como competidor potencial de **COJARDÍN**. Lo anterior, toda vez que, según las pruebas obrantes en el expediente, la **EAB** abastece agua potable a **COOPJARDÍN** a través de un contrato de suministro de agua en bloque, quien, por medio de **COJARDÍN**, presta el servicio público de acueducto a usuarios finales.

Teniendo en cuenta lo anterior, para este Despacho resulta pertinente llevar a cabo una descripción de los agentes involucrados en las conductas investigadas, posteriormente realizar un estudio de las características de la cadena productiva de la prestación del servicio de acueducto, en la cual se encuentra incluido el servicio de agua en bloque, para luego definir el mercado relevante en el cual se determinará si la **EAB** tiene posición de dominio.

La prestación del servicio público domiciliario de agua potable opera en un mercado regulado, por lo que todos los prestadores de dicho servicio deben cumplir con lo establecido en la regulación correspondiente. Específicamente, respecto de las tarifas a cobrar, los prestadores, de acuerdo con el artículo 88 de la Ley 142 de 1994, deben cumplir con la metodología tarifaria definida por **CRA**, toda vez que dicho artículo determina que:

**"Artículo 88. Regulación y libertad de tarifas.** Al fijar sus tarifas, las empresas de

servicios públicos se someterán al régimen de regulación, el cual podrá incluir las modalidades de libertad regulada y libertad vigilada, o un régimen de libertad, de acuerdo a las siguientes reglas:

88.1. Las empresas deberán ceñirse a las fórmulas que defina periódicamente la respectiva comisión para fijar sus tarifas, salvo en los casos excepcionales que se enumeran adelante.

De acuerdo con los estudios de costos, la comisión reguladora podrá establecer topes máximos y mínimos tarifarios, de obligatorio cumplimiento por parte de las empresas; igualmente, podrá definir las metodologías para determinación de tarifas si conviene en aplicar el régimen de libertad regulada o vigilada.

(...)"

Por su parte, se recuerda que, como lo indicó la Superintendencia de Industria y Comercio en la Resolución No. 53992 de 2012, la venta de agua en bloque corresponde a un negocio jurídico que se enmarca dentro de la normatividad vigente para la generalidad de los contratos que se suscriben en actividades de índole comercial. Por lo anterior, los contratos de suministro de agua en bloque suscritos entre prestadores son libres y en ellos gobierna la voluntad entre las partes y la regulación general del derecho comercial, pero no se considera una actividad regulada por la **CRA**.

En el presente caso se estableció que, entre prestadores del servicio público domiciliario de acueducto para que el producto sea comercializado al usuario final, que no se configura como un servicio público, y que la venta de agua en bloque se realiza a través de contratos comerciales, por lo que no existe un régimen tarifario establecido por el regulador del sector.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta necesario determinar la sustituibilidad del suministro de agua en bloque, es decir, si ante un cambio en las condiciones actuales del mercado, el comprador de agua en bloque cuenta con alternativas que permitan reemplazarlo en el corto plazo y en qué medidas dichas alternativas resultan ser buenos sustitutos.

En este sentido, este Despacho encuentra, respecto de las posibles fuentes de aprovisionamiento que pueden resultar sustitutas del suministro de agua en bloque, que, al igual que lo determinó la Delegatura, existen las siguientes alternativas: **(i)** la compra a otro vendedor de agua en bloque y **(ii)** el acceso a nuevas fuentes de agua cruda en las que el prestador se encarque directamente de los procesos de captación, conducción, potabilización y distribución[36].

En cuanto a la alternativa de adquirir el agua en bloque de otro proveedor, este Despacho

coincide con lo indicado en el Informe Motivado, en el sentido de que existe una baja probabilidad de que en el corto plazo un comprador de agua en bloque pueda sustituir su proveedor actual. Lo anterior, toda vez que para que dicha alternativa sea viable se deben cumplir las siguientes condiciones: **(a)** que efectivamente exista otro proveedor en el mismo municipio o en un municipio aledaño; **(b)** que dicho proveedor disponga de excedentes de agua potable; **(c)** que esté en capacidad de ofrecer un menor precio respecto del ofrecido por el proveedor actual; y **(d)** que el menor precio relativo del proveedor potencial sea suficiente para cubrir la inversión en las adecuaciones de redes secundarias y redes locales en que debería incurrir el prestador.

Sobre la alternativa de acceder en el corto plazo a otras fuentes de agua cruda (ríos, arroyos, lagos, o aguas subterráneas) vale la pena advertir que este Despacho no niega la posibilidad de que estas existan, sin embargo, considera que este no siempre será el caso, pues puede haber ocasiones en las que un prestador del servicio de acueducto no tenga fácil acceso físico a las fuentes hídricas indicadas.

Adicionalmente, este Despacho encuentra que, para utilizar una fuente alternativa de agua cruda, el comercializador de agua potable debe incurrir en costos significativos asociados a la captación, potabilización y conducción del agua, así como en una inversión importante en la construcción e instalación de la infraestructura necesaria para realizar las actividades mencionadas. Así mismo, hay que tener presente la existencia de barreras regulatorias que pueden retrasar o impedir la sustitución del suministro de agua en bloque por una fuente de agua cruda, entre las que se encuentran la necesidad de contar con una concesión por parte de la autoridad ambiental competente y el otorgamiento de una licencia ambiental.

Por las razones expuestas anteriormente, este Despacho concuerda con la conclusión presentada en el Informe Motivado respecto de la no sustituibilidad real ni potencial en el corto plazo del servicio de suministro de agua en bloque.

De acuerdo con lo señalado en los numerales anteriores, este Despacho concluye que el mercado relevante en el que se produjeron las conductas investigadas corresponde al suministro de agua en bloque en Bogotá D.C. y los siguientes diez (10) municipios cercanos en el departamento de Cundinamarca: Soacha, Madrid, Funza, Sopó, Cota, Cajicá, Tocancipá, La Calera, Chía y Mosquera.

Se aclara que, de acuerdo con las pruebas obrantes en el expediente, la conducta investigada tuvo como finalidad restringir la competencia en el mercado de comercialización de agua potable a usuarios finales en Bogotá D.C. La **EAB**, en los procesos de captación y potabilización de agua que desarrolla como parte de sus actividades económicas en la cadena productiva del agua potable, genera algunos excedentes que le permiten participar como oferente de agua en bloque a 14 comercializadores del servicio que están ubicados en

10 municipios aledaños a Bogotá.

Entre los compradores de agua en bloque de la **EAB** se encuentran empresas del mismo grupo empresarial, como **AGUAS DE BOGOTÁ**, y otras, tales como **COOPJARDÍN**. De acuerdo con la información aportada por la **EAB**, las ventas de agua en bloque han aumentado significativamente, pasando de 20,4 millones de metros cúbicos en 2009 a 25,1 millones en 2013. Adicionalmente, durante el mismo periodo de tiempo, el volumen de suministro de agua en bloque representó aproximadamente 5% del total de agua tratada y suministrada por la empresa[37], tal y como se evidencia en la siguiente tabla presentada en el Informe Motivado.

Ahora bien, como se mencionó anteriormente, la finalidad de las conductas desplegadas por la **EAB** era restringir la competencia en el mercado de comercialización de agua potable a usuarios finales en Bogotá D.C. por lo que el Despacho considera importante realizar una descripción del mismo.

Una vez definido el mercado relevante de suministro de agua en bloque en Bogotá y los siguientes diez (10) municipios cercanos en el departamento de Cundinamarca: Soacha, Madrid, Funza, Sopó, Cota, Cajicá, Tocancipá, La Calera, Chía y Mosquera, el Despacho debe proceder a determinar si la **EAB** ostentaba posición de dominio en dicho mercado durante el periodo investigado.

De acuerdo con el numeral 5 del artículo 45 del Decreto 2153 de 1992, posición dominante de una empresa se refiere a la posibilidad de determinar, directa o indirectamente, las condiciones de un mercado. En este sentido, el Despacho considera relevante analizar, en conjunto, aspectos como la participación de mercado del agente que presuntamente tiene dicha posición, barreras de entrada de potenciales competidores, existencia de factores que contrarresten dicha posición, tales como poder de mercado del comprador, entre otros aspectos.

En relación con la participación de mercado de la **EAB**, el Despacho constató que, tal como lo indicó la Delegatura, durante el periodo investigado, esto es, 2009 a 2013, la empresa tenía el 100% del mercado, siendo la única oferente de suministro de agua en bloque en Bogotá y los municipios aledaños de Soacha, Cota, Madrid, Funza, Sopó, Cajicá, Tocancipá, La Calera, Chía y Mosquera. Ahora bien, respecto de la participación de la **EAB** en la prestación del servicio público de acueducto en Bogotá, el Despacho confirmó que la **EAB** tuvo una participación de 99% del total del mercado durante el periodo investigado.

En cuanto a las barreras de entrada al mercado del servicio de agua en bloque, este Despacho concuerda con las identificadas por la Delegatura en el Informe Motivado, las cuales son: **(i)** restricciones en la disponibilidad natural del insumo, **(ii)** altos costos de

inversión, **(iii)** economías de escala, y **(iv)** costos hundidos.

En este punto, el Despacho considera importante recordar que las barreras a la entrada se pueden definir como todos aquellos factores que impidan, dificulten o retrasen considerablemente el acceso de potenciales competidores a un mercado determinado, para competir en condiciones cuando menos similares a las de los agentes ya establecidos. Son analizadas para determinar si una empresa tiene posición de dominio en un mercado determinado, toda vez que le otorgan a las empresas establecidas ventajas sobre los potenciales entrantes. Así, el hecho de que alguna barrera descrita no impida la entrada de potenciales competidores al mercado, pero sí dificulte o retrase su entrada, hace parte esencial del análisis de posición de dominio que se presenta en este acápite.

Sobre este aspecto, el Despacho reitera lo dicho en el análisis de sustituibilidad del suministro de agua en bloque, según el cual no existe posibilidad real ni potencial en el corto plazo de obtener fácilmente acceso físico a fuentes hídricas que permitan el suministro de agua en bloque. En este sentido, concuerda el Despacho con las conclusiones expuestas por la Delegatura en el Informe Motivado en donde se establece que la única posibilidad real de sustituir la compra de agua en bloque corresponde a la obtención de una concesión para el tratamiento de agua del Río Bogotá, por la autoridad ambiental **CAR**, de conformidad con por los numerales 9 y 12 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, y que dicha posibilidad contiene restricciones provenientes de los requisitos necesarios para obtener dicha concesión.

Adicionalmente, de lograr dicho acceso, la Superintendencia de Industria y Comercio pudo establecer que el mismo necesitaría ser complementado con altas inversiones iniciales en redes, mantenimiento de las mismas, obras civiles que no cuentan con usos alternativos y la presencia de economías a escala en la explotación de las redes, frente a las cuales potenciales entrantes tendrían grandes desventajas en su estructura de costos.

Así mismo, durante el periodo investigado, fue posible establecer que la totalidad de concesiones para tratamiento de agua en el mercado geográfico afectado fueron otorgadas a la **EAB** para la prestación del servicio de acueducto en Bogotá. Lo anterior, en conjunto con los requisitos que una empresa de servicios públicos debe cumplir para obtener una concesión de aguas, hace que resulte complejo para una empresa como **COJARDÍN** hacerse del recurso hídrico directamente desde la fuente para posteriormente proceder a su tratamiento de potabilización y distribución.

Por todo lo anterior, para el Despacho es claro que las barreras encontradas por la Delegatura, si bien no impiden en su totalidad la entrada de potenciales competidores al mercado definido como el servicio de suministro de agua en bloque, si la dificultan o retrasan su entrada.



Así, en concordancia con lo expuesto en el Informe Motivado, queda acreditado que la **EAB** tiene posición de dominio en el mercado de suministro de agua en bloque en Bogotá y diez de sus municipios aledaños, así como en el mercado de comercialización de agua potable o prestación de servicio público de acueducto a usuarios finales en Bogotá D.C.

Lo anterior por cuanto es la única empresa que vende agua en bloque en un mercado que presenta altas barreras que dificultan o retrasan la entrada de potenciales competidores, lo cual le permite tener la capacidad de determinar las condiciones de dicho mercado por la baja presión competitiva real del mismo.

A partir del material probatorio obrante en el Expediente, este Despacho pudo establecer que la **EAB** infringió lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, el cual establece lo siguiente:

**“Artículo 1. Prohibición general.** Quedan prohibidos los acuerdos o convenios que directa o indirectamente tengan por objeto limitar la producción, abastecimiento, distribución o consumo de materias primas, productos, mercancías o servicios nacionales o extranjeros, y en general, toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitarla libre competencia y a mantener o determinar precios inequitativos.

(...)”.

Sobre el particular cabe anotar que esta Entidad[46] y la propia Corte Constitucional (mediante Sentencia C-032 de 2017 que declaró la exequibilidad de la norma citada) han identificado tres conductas o prohibiciones independientes que se encuentran descritas en el citado artículo: **(i)** la prohibición de celebrar acuerdos o convenios que, directa o indirectamente, tengan por objeto limitar la producción, abastecimiento, distribución o consumo de materias primas, productos, mercancías o servicios, ya sean nacionales o extranjeros, **(ii)** la prohibición de toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia y **(iii)** la prohibición de toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a mantener o determinar precios inequitativos.

En este caso en concreto, la imputación que se formuló en la Resolución de Apertura con Pliego de Cargos y que se analizará de cara a los hechos probados en la presente actuación administrativa tiene que ver con la segunda conducta, esto es, la infracción a la prohibición de toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia.

Aclarado lo anterior, procederá el Despacho a identificar las conductas anticompetitivas mediante las cuales la **EAB** infringió la disposición señalada.

El Despacho concuerda con lo señalado en el Informe Motivado, en el sentido de que la **EAB** diseñó e implemento una política corporativa que tenía la intención real de eliminar la venta de agua en bloque. En desarrollo de esa política, la **EAB** habría planteado como uno de sus propósitos estratégicos, participar directamente en los mercados de comercialización de agua potable o prestación del servicio público de acueducto a usuarios finales, en los que sus compradores de agua en bloque fungen como prestadores. En el marco de tal propósito, la **EAB** habría buscado reservarse para sí el mercado de comercialización de agua potable o prestación del servicio público de acueducto a usuarios finales, específicamente, en la ciudad de Bogotá, lo cual conllevaría el desplazamiento de su único eventual competidor en la zona del borde norte de la ciudad (**COJARDÍN**). Todo lo anterior habría configurado una práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia, ya que el actuar de la **EAB**, además de estar limitando y poniendo en riesgo la libre participación en el mercado de un agente económico en concreto (**COJARDÍN**), estaría apuntado a la afectación, o incluso eliminación, de otros prestadores del servicio público de agua potable en municipios aledaños.

Para determinar la efectiva ocurrencia de la conducta endilgada, este Despacho analizará el comportamiento descrito a partir de sus tres componentes básicos:

- La existencia de una política corporativa de la **EAB** para eliminar la venta de agua en bloque.
- La intención de la **EAB** de comercializar agua potable a usuarios finales en zonas donde sus compradores de agua en bloque fungen como prestadores.
- La intención de la **EAB** de reservarse para sí el mercado de comercialización de agua potable a usuarios finales en la ciudad de Bogotá, desplazando a **COJARDÍN**.

A partir de lo anterior, el Despacho procederá a explicar por qué el actuar referido representó, en efecto, una práctica contraria al régimen de libre competencia que se encuadra en los postulados de la prohibición general.

A partir de lo expuesto, el Despacho concluye que la **EAB** efectivamente diseñó e implemento una práctica o sistema tendiente a limitar la libre competencia, toda vez que, en el marco de su política corporativa encaminada a la eliminación de la venta de agua en bloque, buscó afectar o incluso desplazar a los prestadores del servicio de acueducto que operaban en los municipios en los que tal empresa distrital tenía cobertura y alcance. Este propósito restrictivo de la competencia se vio más claramente concretado en Bogotá, donde se ejecutaron actos que buscaron afectar la gestión del único agente que, además de la misma **EAB**, prestaba servicios de acueducto en la ciudad, específicamente en su zona del borde norte. Todo lo anterior representa una infracción a la prohibición general contenida

en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

Es relevante anotar que, tal y como lo indicó la Corte Constitucional en la Sentencia C-032 de 2017, dicha prohibición debe “ser leída, interpretada y aplicada, en relación con el subsistema normativo al que pertenece”. En virtud de ello, en este caso la prohibición general deberá interpretarse en consonancia con el régimen general de protección de la competencia y con la normatividad que rige la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Este Despacho considera pertinente aclarar en este punto, que las políticas públicas en materia de servicios públicos deben ajustarse a lo establecido en la Ley (en este caso a la Ley 142 de 1994 y el régimen general de libre competencia económica), sin que pueda un Gobierno Local, a través de sus entidades adscritas, adoptar y desarrollar iniciativas que contraríen tales disposiciones, bajo el pretexto de que una Entidad Pública puede adoptar cualquier política que considere adecuada para realizar el interés general. Al respecto, se resalta que uno de los principios fundamentales de un Estado de Derecho consiste en que no solo los particulares, sino también las entidades públicas y los gobernantes, deben ajustar su conducta a lo establecido en la Ley y la Constitución, siendo su marco de acción el establecido en las normas jurídicas.

De esta forma, el Despacho aclara que el hecho de que la política corporativa de una empresa de carácter público, encaminada a la eliminación de la venta de agua en bloque y el consecuente fin de prestar directamente el servicio de acueducto hayan respondido a una política pública de la Alcaldía de Bogotá o se hayan estructurado bajo parámetros del Plan de Desarrollo del Distrito Capital, no significa que tales iniciativas resulten exentas de aplicación del régimen de libre competencia económica, máxime cuando la libre competencia económica es un derecho constitucional colectivo, que prevalece sobre cualquier política corporativa o, incluso, norma o disposición de carácter local.

Así, la discrecionalidad que puede revestir el diseño de una política pública o de una política corporativa, de ninguna forma constituye una licencia para actuar por fuera de los mandatos establecidos en las normas jurídicas, mucho menos en contravía de la Constitución Nacional. En este caso particular, el hecho de que la **EAB** considerara que lo mejor era eliminar la venta de agua en bloque y prestar directamente el servicio de acueducto en los municipios, no le otorgaba el derecho a ejercer conductas encaminadas a afectar y reservarse para sí tal mercado conexo, en contravención de las normas jurídicas que protegen la libre competencia y de los principios que rigen el régimen de servicios públicos en Colombia.

Lo actos de abuso de posición de dominio que fueron imputados a la **EAB**, que están previstos en los numerales 4 y 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992, establecen lo siguiente:

**“Artículo 50. Abuso de posición dominante.** Para el cumplimiento de las funciones a que se refiere el artículo 44 del presente decreto se tendrá en cuenta que, cuando exista posición dominante, constituyen abuso de la misma las siguientes conductas:

(...)

4. La venta a un comprador en condiciones diferentes de las que se ofrecen a otro comprador cuando sea con la intención de disminuir o eliminar la competencia en el mercado.

(...)

6. Obstruir o impedir a terceros, el acceso a los mercados o a los canales de comercialización.  
”

Estando plenamente acreditado en la presente actuación administrativa que: **(i)** la EAB tiene posición de dominio en el mercado de suministro de agua en bloque en Bogotá y diez (10) municipios aledaños; **(ii)** que la EAB creó y ejecutó una política corporativa de eliminación del suministro de agua en bloque; **(iii)** que la EAB tenía la intención de reservarse para sí el mercado de comercialización de agua potable a usuarios finales en la ciudad de Bogotá, desplazando a **COJARDÍN**; y **(iv)** que en el marco de la mencionada política la EAB instaló una válvula limitadora de caudal y dos platinas de orificio en la red de acueducto de **COJARDÍN**, el Despacho pasará a exponer las consideraciones en virtud de las cuales se puede concluir sin espacio a duda, que la EAB abusó de su posición de dominio en el mercado de suministro de agua en bloque y con ello incurrió en las infracciones a la libre competencia previstas en los numerales 4 (venta a un comprador en condiciones diferentes de las que se ofrecen a otro comprador cuando sea con la intención de disminuir o eliminar la competencia en el mercado) y 6 (obstruir o impedir a terceros, el acceso a los mercados o a los canales de comercialización) del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992.

Sobre el particular, y antes de entrar en detalle con las pruebas que dan cuenta de la configuración de ambas infracciones, se destaca que la defensa de la EAB se centró en indicar que **COJARDÍN** habría incumplido normas de carácter ambiental y de regulación exclusiva de servicios públicos, circunstancias que, por supuesto, son ajenas a las competencias de esta Superintendencia e incluso, en caso de ser ciertas, en nada desvirtúan el comportamiento reprochable de la EAB.

Para el Despacho está plenamente acreditado que la EAB incurrió en la conducta restrictiva de la competencia de abuso de posición de dominio prevista en el numeral 4 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1993, consistente en la venta de agua en bloque a **COJARDÍN**, en unas condiciones que no ofreció a ningún otro comprador, en la medida en que solamente a este se le instaló en sus redes, un dispositivo que afectó afectado el caudal y la presión del agua

suministrada, con el propósito de eliminarlo del mercado. Lo anterior por cuanto esta Superintendencia logró acreditar que en la red de acueducto de **COJARDÍN** fue instalada una válvula de control hidráulico y dos platinas de orificio reducido, cuyo propósito era el de limitar el caudal con el que la **EAB** suministraba a **COJARDÍN** un máximo de 52.000 metros cúbicos mensuales de agua en bloque[92] y que terminó afectando también la presión del agua.

De conformidad con expuesto a lo largo de esta Resolución, el abuso de posición dominante por parte de la **EAB** está plenamente acreditado, en la medida en la que se acreditó que:

- La **EAB** tiene posición de dominio en el mercado de suministro de agua en bloque.
- La **EAB** adelantó los procedimientos pertinentes para estudiar la factibilidad de la prestación del servicio público de acueducto en la misma zona en la que **COJARDÍN** presta el servicio.
- La **EAB** le suministró agua en bloque a **COJARDÍN** en condiciones distintas de las que ofrece a sus otros compradores en circunstancias normales, al instalar en su acueducto una válvula reductora de caudal y dos platinas de orificio reducido, que implicó el suministro de agua con un caudal y una presión inferiores.
- Dicho suministro diferenciado no estuvo justificado, pues otros compradores de agua en bloque no tuvieron que soportar la variación en las condiciones ni fueron objeto de las medidas unilaterales adoptadas por la **EAB** que **COJARDÍN** debió tolerar, pese a que estaba en condiciones similares a los demás compradores del recurso hídrico.
- La instalación de la válvula reductora de caudal junto con la platina de orificio reducido por parte de la **EAB** constituyó una conducta que obstruyó el desarrollo de las actividades realizadas por **COJARDÍN** en el mercado de comercialización de agua potable o prestación del servicio público de acueducto a usuarios finales en Bogotá.
- La obstrucción efectivamente se dio si se tiene en cuenta que con dicha acción se afectaron de manera drástica las condiciones en que los usuarios finales recibían el agua.
- La conducta era idónea para eliminar del mercado del servicio público de agua potable a **COJARDÍN**.

#### **4. Decisión de la Superintendencia**

**ARTÍCULO PRIMERO. DECLARAR** que la **EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ E.S.P.**, identificada con NIT 899.999.094-1, violó la libre competencia

por haber actuado en contravención del artículo 1 de la Ley 155 de 1959 y de los numerales 4 y 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992, en los términos establecidos en la parte considerativa de la presente Resolución.

**ARTÍCULO SEGUNDO. IMPONER** a la **EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ E.S.P.**, identificada con NIT 899.999.094-1, una multa de **VEINTE MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y SIETE MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA MIL SETECIENTOS VEINTE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$20.437.290.720.00)** equivalentes a **VEINTISEIS MIL CIENTO SESENTA SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES (26.160 SMLLV)**.

**PARÁGRAFO:** El valor de la sanción pecuniaria que por esta Resolución se impone, deberá consignarse en efectivo o en cheque de gerencia en el Banco de Bogotá, Cuenta Corriente No. 062- 754387, a nombre de la Superintendencia de Industria y Comercio - Formato de Recaudo Nacional, Código de referencia para pago No. 03. En el recibo deberá indicarse el número del expediente y el número de la presente Resolución. El pago deberá acreditarse ante la pagaduría de esta Superintendencia, con el original de la consignación, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la ejecutoria de esta Resolución.

**Vencido el término de pago aquí establecido se causarán intereses moratorios a la tasa del 12% anual, liquidados por días en forma proporcional, lo que le generará un saldo en su contra, por ello, resulta de suma importancia acercarse a la Dirección Administrativa y Financiera a efectos de que se efectúe dicha liquidación.**

**ARTÍCULO TERCERO. <SIC> DECLARAR** que **DIEGO FERNANDO BRAVO BORDA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.145.084, y **PAOLA MARÍA MIRANDA MORALES**, identificada con cédula de ciudadanía No. 45.536.528, incurrieron en la responsabilidad prevista en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, en relación con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 y en los numerales 4 y 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992, al colaborar, facilitar, autorizar y ejecutar tales conductas anticompetitivas, en los términos establecidos en la parte considerativa de la presente Resolución.

**ARTÍCULO CUARTO. IMPONER** las siguientes sanciones a las siguientes personas naturales vinculadas con la **EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ E.S.P.:**

**4.1. A DIEGO FERNANDO BRAVO BORDA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.145.084, una multa de **TRESCIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL NOVECIENTOS PESOS (\$351.558.900.00)** MONEDA CORRIENTE equivalentes a **CUATROCIENTOS CINCUENTA SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES**

**LEGALES VIGENTES (450 SMMLV).**

**4.2. A PAOLA MARÍA MIRANDA MORALES**, identificada con cédula de ciudadanía No. 45.536.528, una multa de **TREINTA Y CINCO MILLONES CIENTO CINCUENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS NOVENTA PESOS MONEDA CORRIENTE (\$35.155.890.00)** equivalentes a **CUARENTA Y CINCO SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES (45 SMMLV)**.

**PARÁGRAFO:** El valor de la sanción pecuniaria que por esta Resolución se impone, deberá consignarse en efectivo o en cheque de gerencia en el Banco de Bogotá, Cuenta Corriente No. 062- 754387, a nombre de la Superintendencia de Industria y Comercio - Formato de Recaudo Nacional, Código de referencia para pago No. 03. En el recibo deberá indicarse el número del expediente y el número de la presente Resolución. El pago deberá acreditarse ante la pagaduría de esta Superintendencia, con el original de la consignación, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la ejecutoria de esta Resolución.

**Vencido el término de pago aquí establecido se causarán intereses moratorios a la tasa del 12% anual, liquidados por días en forma proporcional, lo que le generará un saldo en su contra, por ello, resulta de suma importancia acercarse a la Dirección Administrativa y Financiera a efectos de que se efectúe dicha liquidación.**

**ARTÍCULO QUINTO. ARCHIVAR** la presente actuación administrativa en favor de **GINO ALEXANDER GONZÁLEZ RODRÍGUEZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.348.597, por la responsabilidad prevista en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, en relación con la infracción del artículo 1 de la Ley 155 de 1959 y de los numerales 4 y 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992, en los términos establecidos en la parte considerativa de la presente Resolución.

**ARTÍCULO SEXTO. ORDENAR** a las personas naturales y jurídicas sancionadas, en aplicación del artículo 17 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 156 del Decreto 19 de 2012, que dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de la presente decisión, realicen la publicación del siguiente texto:

“Por instrucciones de la Superintendencia de Industria y Comercio, la **EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ E.S.P., DIEGO FERNANDO BRAVO BORDA** y **PAOLA MARÍA MIRANDA MORALES** informan que:

'Mediante Resolución No. 14305 de 2018 expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio, se impuso una sanción contra la **EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ E.S.P., DIEGO FERNANDO BRAVO BORDA** y **PAOLA MARÍA MIRANDA MORALES**, por haber infringido lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 155 de

1959 y en los numerales 4 y 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992, y por haber incurrido en la responsabilidad prevista en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009'.

Lo anterior, en cumplimiento del artículo 17 de la Ley 1340 de 2009”.

La publicación deberá realizarse en un lugar visible en un diario de amplia circulación nacional y deberá remitirse la respectiva constancia a esta Superintendencia dentro de los cinco (5) días siguientes a su realización.

**ARTÍCULO SÉPTIMO. NOTIFICAR** personalmente el contenido de la presente Resolución a la **EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ E.S.P., DIEGO FERNANDO BRAVO BORDA y PAOLA MARÍA MIRANDA MORALES** y a la **COOPERATIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE LA PARCELACIÓN EL JARDÍN LIMITADA - COOPJARDÍN ESP LTDA**, entregándoles copia de la misma e informándoles **que en su contra procede recurso de reposición ante el Superintendente de Industria y Comercio**, que se podrá interponer dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**ARTÍCULO OCTAVO.** Una vez en firme la presente decisión, **PUBLÍQUESE** en la página Web de la Entidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 156 del Decreto 19 de 2012.

## **5. Análisis y conclusiones**

El abuso de posición de dominio que se reprocha a la EAB en la presente investigación se dio en el mercado de suministro de agua en bloque, pero su objeto y los efectos se habrían materializado en el mercado de prestación del servicio de acueducto en la zona geográfica en donde la EAB compite directamente o se constituye como competidor potencial de COJARDÍN. Lo anterior, toda vez que, según las pruebas obrantes en el expediente, la EAB abastece agua potable a COOPJARDÍN a través de un contrato de suministro de agua en bloque, quien, por medio de COJARDÍN, presta el servicio público de acueducto a usuarios finales.

La Delegatura señaló que, dado que algunos acueductos generan excedentes de agua potable, es posible que en el mercado de prestación del servicio público domiciliario de agua potable se desarrolle un submercado para la venta de los mismos, denominado mercado de suministro de agua en bloque. El servicio de suministro de agua en bloque corresponde, según el numeral 3.45 del artículo 1 del Decreto 229 de 2002, al “servicio que se presta por personas prestadoras de servicios públicos de acueducto que distribuyen y/o comercializan



agua a distintos tipos de usuarios”.

Proyectado por: Diego Guarín