contratación enlínea.co
Soluciones jurídicas en línea

Superintendencia de Industria y Comercio

Delegatura para la Protección de la Competencia

GUÍA PRÁCTICA DE COMPORTAMIENTOS QUE PUEDEN CONFIGURAR UNA RESTRICCIÓN A LA PROHIBICIÓN GENERAL EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL

Superintendencia de
Industria y Comercio

Realizado por

Cielo Elainne Rusinque
Superintendente de Industria y Comercio

Delegatura para la Protección de la Competencia
Grupo de Trabajo Élite Contra Colusiones

Grupo de Comunicaciones - Oficina de Servicios al Consumidor y Apoyo Empresarial (OSCAE)
Diagramación y Diseño Gráfico

Bogotá D.C., Colombia, Edición 2025

Superintendencia de Industria y Comercio

Contenido

1. Introducción **4**

2. El sistema colombiano de protección de la competencia **7**

3. La importancia de la competencia efectiva en los procesos de contratación pública **8**

4. Las conductas que pueden ser investigadas **9**

4.1. Colusión en contratación pública establecida en el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992. ..... **11**

4.2. Prohibición general contenida en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 ..... **13**

4.2.1. Definición **13**

4.2.2. Sentencia C-032 de 2017 por medio de la cual se declaró la exequibilidad de la prohibición general **14**

4.2.3. Comportamientos que se han investigado a través de la prohibición general en el marco de procesos de contratación pública **15**

4.2.3.1. Direccionamiento en procesos de contratación pública **15**

a. Definición **15**

b. Alertas Identificadas **16**

c. Ejemplos de casos en los que se ha investigado este comportamiento **18**

4.2.3.2. Otorgamiento de ventajas anticompetitivas **21**

a. Definición **21**

b. Alertas identificadas **23**

c. Ejemplos de casos en los que se ha investigado este comportamiento **24**

4.2.3.3. Control competitivo 26

a. Definición 26

b. Alertas identificadas 28

c. Ejemplos de casos en los que se ha investigado este comportamiento 30

4.2.3.4. Limitación de oferentes por imposición de barreras de entrada artificiales 33

a. Definición 33

b. Alertas identificadas 34

c. Ejemplos de casos en los que se ha investigado este comportamiento 35

5. Preguntas frecuentes 37

5.1. ¿Cuáles son las circunstancias que facilitan los comportamientos reprochados por la prohibición general? 37

5.2. ¿Cómo prevenir las prácticas restrictivas de la competencia en procesos de contratación pública? 39

5.3. ¿Cuáles son las sanciones a las se pueden exponer por infringir el régimen general de la libre competencia económica? 41

5.4. ¿Qué pasos debo seguir en caso de identificar o sospechar de una práctica restrictiva? 42

5.5. ¿Cómo puedo entrar en contacto con la Superintendencia de Industria y Comercio para denunciar una práctica restrictiva de la competencia? 43

1. INTRODUCCIÓN

El derecho a la libre competencia económica es un derecho colectivo que redunda en beneficio de todos y supone responsabilidades[1]. La Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante "**SIC**") debe velar por la observancia de las disposiciones que protegen la libre competencia[2], respecto de todo aquel que desarrolle una actividad económica y afecte o pueda afectar ese desarrollo —con independencia de su forma o naturaleza jurídica— y en relación con conductas que tengan o puedan tener efectos totales o parciales en los mercados, cualquiera sea su actividad o sector económico[3].

La Corte Constitucional señala que la libre competencia económica, además de ser un derecho individual, es un derecho colectivo[4] que tiene como finalidad "(...) alcanzar un estado de competencia real, libre y no falseada, que permita la obtención del lucro individual para el empresario, a la vez que genera beneficios para el consumidor con bienes y servicios de mejor calidad, con mayores garantías y a un precio real y justo. Por lo tanto, el Estado bajo una concepción social del mercado, no actúa sólo como garante de los derechos económicos individuales, sino como corrector de las desigualdades sociales que se derivan del ejercicio irregular o arbitrario de tales libertades"[5].

En tal sentido, por mandato del legislador, la **SIC** vela por la observancia de las disposiciones sobre protección de la competencia y adelanta los procedimientos de inspección, vigilancia y control sobre el mercado con el propósito de proteger la libre participación de las empresas,

---

[1] *C.P./1991. Art. 333.*

[2] *L. 1340/2009. Art. 6.*

[3] *L. 1340/2009. Art. 2.*

[4] *C.P./1991. Art. 88.*

[5] *C. Const. Sent. C-815 de 2001*

el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica[6]. En palabras de la Corte Constitucional la libre competencia "consiste en la facultad que tienen todos los empresarios de orientar sus esfuerzos, factores empresariales y de producción a la conquista de un mercado, en un marco de igualdad de condiciones y comprende, de conformidad con jurisprudencia constitucional, al menos tres prerrogativas: (i) la posibilidad de concurrir al mercado, (ii) la libertad de ofrecer las condiciones y ventajas comerciales que se estimen oportunas, (iii) la posibilidad de contratar con cualquier consumidor o usuario."[7]

En un escenario de competencia real y efectiva todos los participantes obtienen beneficios, los agentes de mercado[8] que concurren a ofertar bienes y servicios y los consumidores en sentido amplio que demandan bienes y servicios para satisfacer alguna necesidad personal, familiar, empresarial o pública.

Bajo este entendido, la libre competencia también es una garantía para todos los participantes del mercado, pues fruto de la sana rivalidad pueden contratar con quien ofrezca las mejores condiciones dentro del marco de la ley, obteniendo las ventajas que ofrece un escenario competitivo, con pluralidad de oferentes, de acceder a bienes y/o servicios de mejor calidad, con mayores garantías y a un precio real[9].

Cuando un agente de mercado infringe la libre competencia, viola un derecho de todos, de la ciudadanía, de las entidades públicas y de los oferentes que concurren o llegaren a concurrir al mercado, en cualquier eslabón de la cadena[10].

---

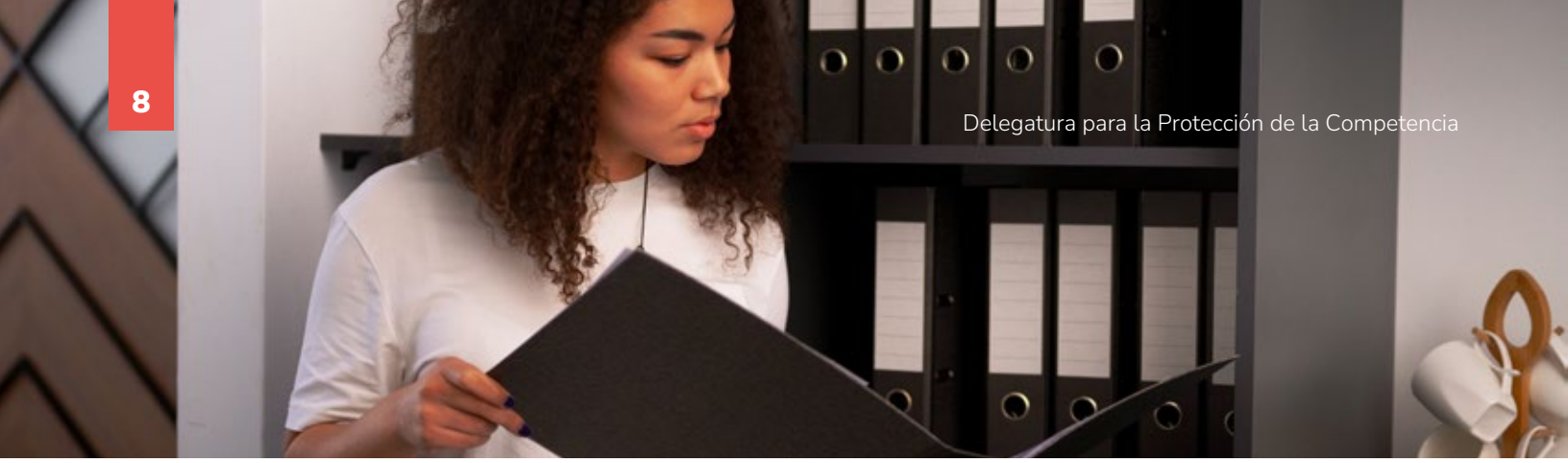
[6] *L. 1340/2009. Art. 3.*

[7] *C. Const. Sent. C-909/12 y C-032/2017.*

[8] *D. 253/2022. Art. 1. "Agente del Mercado. Toda persona que desarrolle una actividad económica y afecte o pueda afectar ese desarrollo, independientemente de su forma o naturaleza jurídica, cualquiera que sea la actividad o sector económico."*

[9] *C. Const. Sent. C-263 de 2011*

[10] *Res. SIC. 82510/2020. Rad. 17-14777. Disponible en:* https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/2020/82510%20PUBLICA.pdf

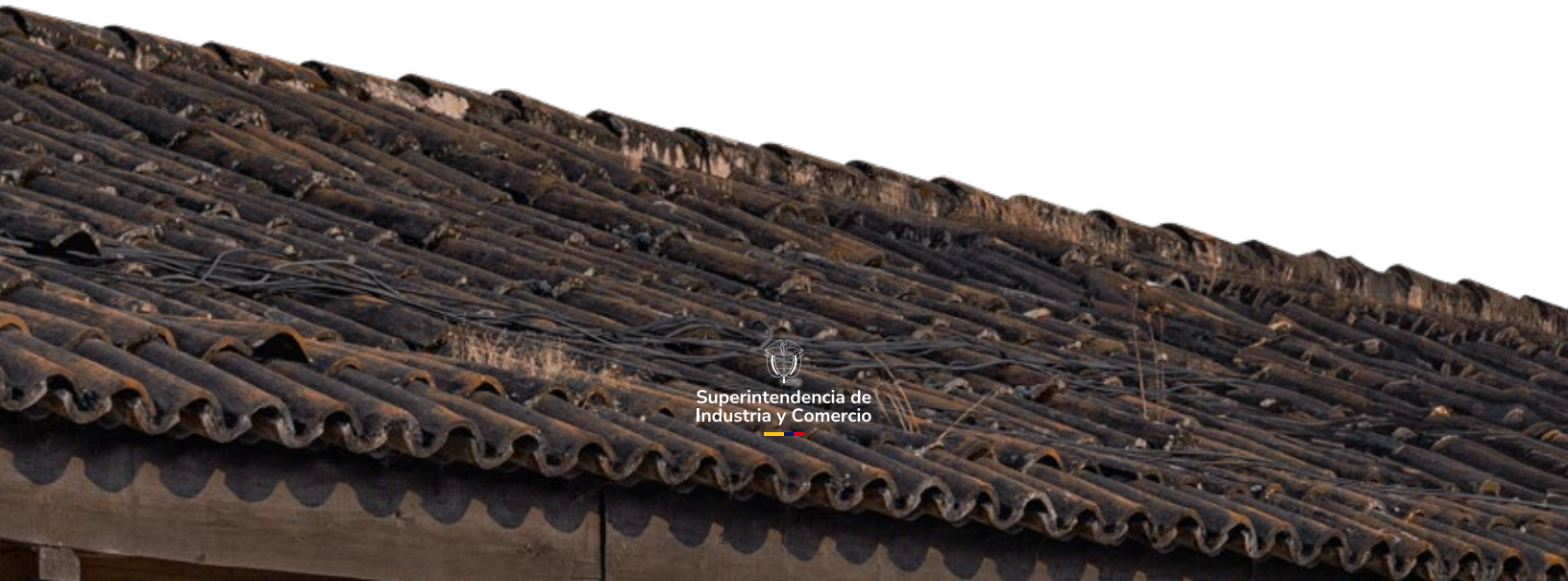


Con el fin de promover herramientas para combatir las prácticas anticompetitivas en el marco de procesos de contratación pública, este documento pretende exponer de manera sencilla algunos de los comportamientos más recurrentes que han sido investigados y sancionados por la **SIC** a través de la prohibición general; algunas situaciones que pueden constituir advertencias sobre la presencia de dichas prácticas; y las posibles sanciones derivadas de estas conductas.

El objetivo de esta guía es que los agentes que participan en los procesos de contratación pública (entidades públicas, funcionarios públicos, contratistas del Estado, potenciales oferentes, ya sean personas naturales y/o jurídicas, veedores ciudadanos, entre otros) puedan: (i) identificar y alertar acerca de la posible ocurrencia de prácticas anticompetitivas en procesos de contratación; (ii) obtener herramientas para prevenir y minimizar su realización; y (iii) conocer cómo denunciar esas eventuales prácticas ante la **SIC**.

Con ese propósito, se abordarán en primer lugar las generalidades del régimen colombiano de protección de la libre competencia. En segundo lugar, la importancia de la existencia de una competencia efectiva en los procesos de contratación cuya modalidad lo permita. En tercer lugar, las conductas restrictivas de la competencia más recurrentes que han sido sancionadas por la **SIC** con base en la prohibición general en procesos de contratación pública.

Finalmente, se expondrán algunas preguntas frecuentes sobre las circunstancias que facilitan estos comportamientos; cómo prevenirlos; las sanciones a las que se pueden exponer los agentes de mercado participantes en procesos de selección, ya sean, entidades públicas, oferentes, así como personas naturales vinculadas con ellos; los pasos a seguir en caso de sospechar sobre la existencia de una práctica restrictiva y los canales de comunicación con la **SIC**.



2. EL SISTEMA COLOMBIANO DE PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA

Las restricciones a la libre competencia tienen el potencial de deteriorar el mercado y el crecimiento productivo, al eliminar o disminuir la sana rivalidad y afectar la capacidad de compra o el poder adquisitivo de los consumidores finales, sean estos personas naturales o jurídicas, dentro de las cuales se incluye al propio Estado.

Las restricciones a la competencia pueden tener efectos geográficos de diferente naturaleza, nacionales, departamentales, o locales. Para los efectos de la presente guía, es importante anotar que las consecuencias de las restricciones a la libre competencia también recaen sobre los procesos de contratación estatal adelantados por entidades públicas que se rigen por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, al igual que sobre las entidades estatales no sometidas a dicho estatuto, pero que deben respetar los principios de la función administrativa[11].

En Colombia, el desarrollo del régimen general de la libre competencia económica se encuentra en distintas disposiciones legales como lo son, entre otras:

- Constitución Política de Colombia, artículos 88 y 333.
- Ley 155 de 1959.
- Decreto 2153 de 1992.
- Ley 1340 de 2009.
- Decreto 4886 de 2011.
- Decreto 1074 de 2015.
- Decreto 1523 de 2015.
- Decreto 253 de 2022.
- Decreto 092 de 2022.

---

[11] *L. 1150/2022. Art. 13.*

3. LA IMPORTANCIA DE LA COMPETENCIA EFECTIVA EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

La economía social de mercado adoptada por la Constitución Política de Colombia, supone que la libre competencia económica y, por ende, la libre concurrencia de agentes de mercado sea un eje central y principio rector de la economía[12]. Esto, incluye por supuesto la protección de procesos de selección en los que, al igual que en el mercado en general, se debe observar una "regla de juego superior"[13] de comportamiento que debe ser "celosamente preservada por los poderes públicos".[14]

La protección de bienes jurídicos relacionados con la libre competencia está ligada a la protección de los principios del régimen de contratación pública[15], entre ellos, la selección objetiva, la transparencia, la publicidad y la igualdad entre los oferentes[16].

La competencia efectiva en los procesos de contratación pública debe ser garantizada y fomentada para asegurar un uso eficiente de los recursos públicos y para garantizar la calidad de los servicios y bienes contratados en beneficio de la sociedad.

El libre acceso de diversos oferentes en los escenarios competitivos que suponen los procesos de selección procura un beneficio para la entidad contratante quien obtendría la calidad esperada al mejor precio posible, en beneficio de los recursos estatales al ser "el fin máximo de una licitación que los participantes compitan y busquen la adjudicación de un contrato ofertando un precio basado en las eficiencias y el interés de obtener un contrato por sobre sus competidores"[17].

---

[12] *C. Const. Sent. C-535/1997.*[7] *C. Const. Sent. C-909/12 y C-032/2017.*

[13] *C. Const. Sent. C-535/1997.*[9] *C. Const. Sent. C-263 de 2011*

[14] *Ibídem.*

[15] *C.E., S. de Consulta, Conc. 1001-03-06-000-2017-00058-00(2335), may. 15/2018.*

[16] *Res. SIC. 54472/2023. Disponible en:* https://www.sic.gov.co/sites/default/files/documentos/072024/RESOLUCI%C3%93N%2054472%20DEL%2011-09-2023%20-%20IMPONE%20SANCI%C3%93N%20-%20OTI.PDF

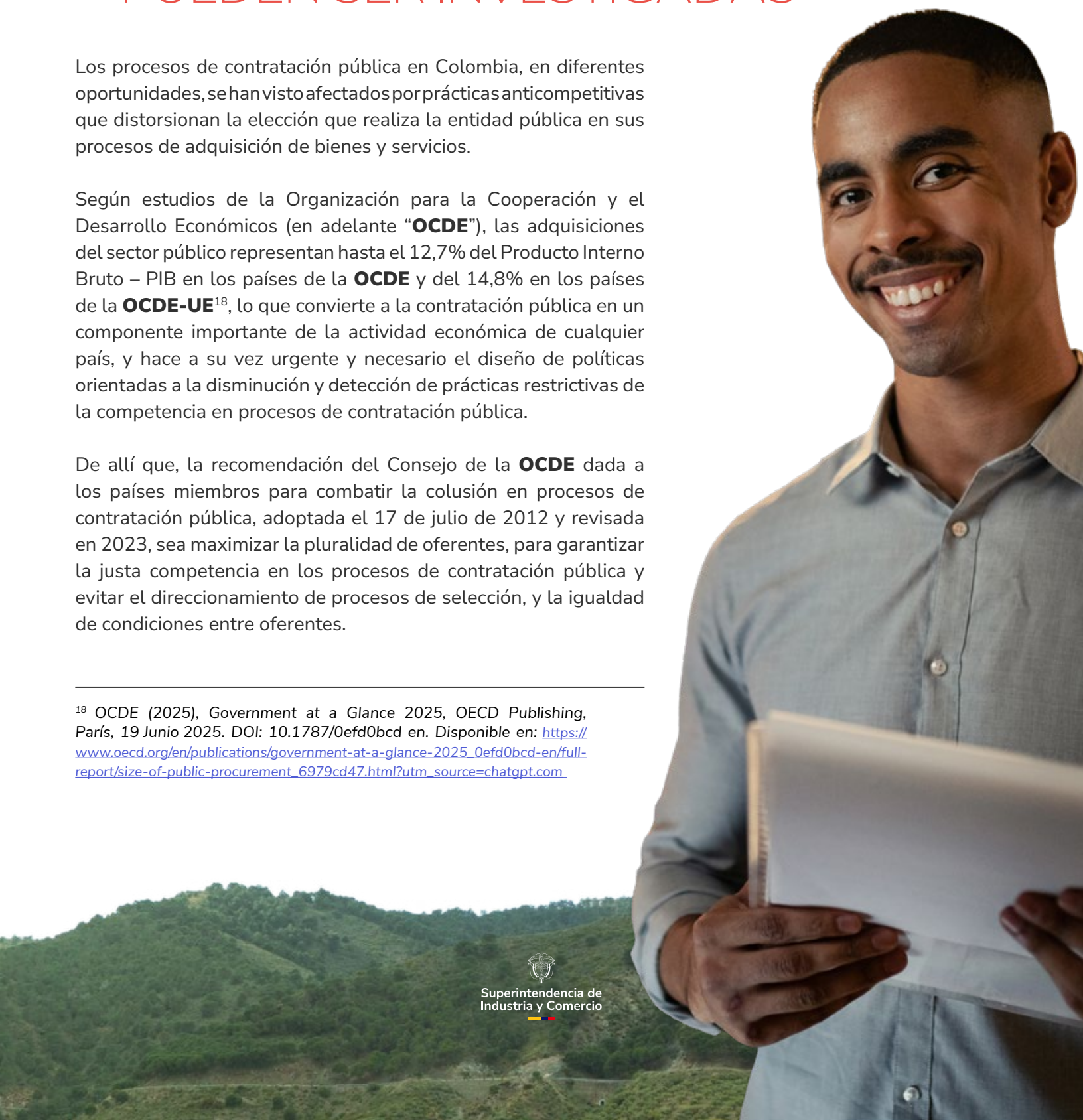
[17] *Expediente DE-011-2016 Cofece, México* https://www.cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Asuntos%20Juridicos/V332/3/5238535.pdf

4. LAS CONDUCTAS QUE PUEDEN SER INVESTIGADAS

Los procesos de contratación pública en Colombia, en diferentes oportunidades, se han visto afectados por prácticas anticompetitivas que distorsionan la elección que realiza la entidad pública en sus procesos de adquisición de bienes y servicios.

Según estudios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante "**OCDE**"), las adquisiciones del sector público representan hasta el 12,7% del Producto Interno Bruto – PIB en los países de la **OCDE** y del 14,8% en los países de la **OCDE-UE**[18], lo que convierte a la contratación pública en un componente importante de la actividad económica de cualquier país, y hace a su vez urgente y necesario el diseño de políticas orientadas a la disminución y detección de prácticas restrictivas de la competencia en procesos de contratación pública.

De allí que, la recomendación del Consejo de la **OCDE** dada a los países miembros para combatir la colusión en procesos de contratación pública, adoptada el 17 de julio de 2012 y revisada en 2023, sea maximizar la pluralidad de oferentes, para garantizar la justa competencia en los procesos de contratación pública y evitar el direccionamiento de procesos de selección, y la igualdad de condiciones entre oferentes.



---

[18] *OCDE (2025), Government at a Glance 2025, OECD Publishing, París, 19 Junio 2025. DOI: 10.1787/0efd0bcd en. Disponible en:* https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2025_0efd0bcd-en/full-report/size-of-public-procurement_6979cd47.html?utm_source=chatgpt.com

Esto con la finalidad de garantizar que entre ellos se trance un proceso competitivo y no, por el contrario, que aumenten sus probabilidades de victoria de manera ilegítima a través de asimetrías de información[19], pues "no puede obtenerse una selección objetiva del contratista que haga la oferta más ventajosa para el Estado, si entre los licitantes y concursantes no se traba una activa y honesta competencia"[20].

Las actuaciones adelantadas por la **SIC** sobre infracciones al régimen de la libre competencia en el marco de procesos de contratación, han analizado conductas anticompetitivas en procesos llevados a cabo bajo modalidades de selección tales como: (i) licitaciones públicas, (ii) selecciones abreviadas (selección abreviada de menor cuantía, selección abreviada por subasta inversa, selección abreviada para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes en bolsa de productos y acuerdos marco de precios), (iii) concursos de mérito, y (iv) mínimas cuantías. Igualmente, se han investigado conductas anticompetitivas en procesos de selección adelantados por entidades públicas exceptuadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, pero que, en todo caso, deben observar los principios de la función administrativa y la libre competencia económica.

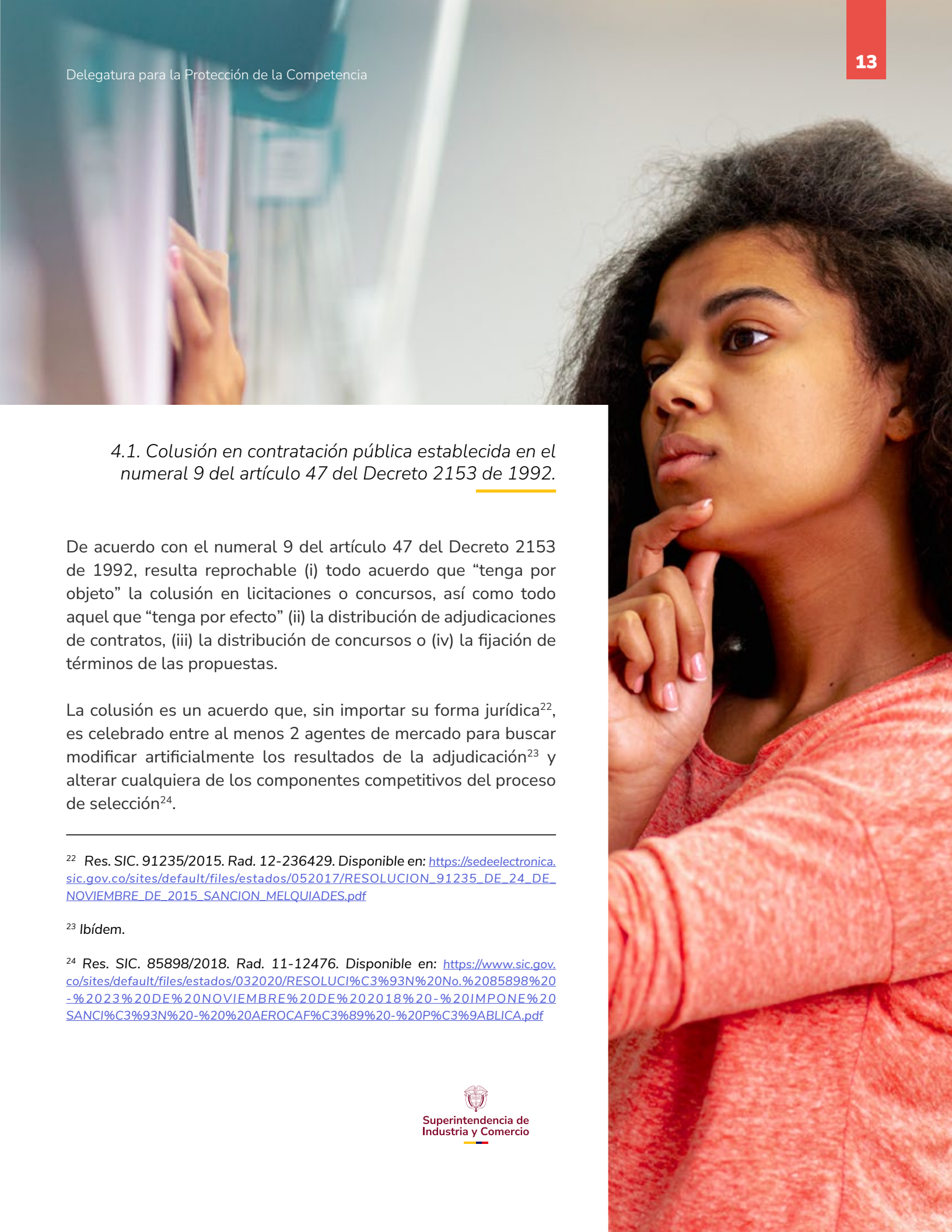
A continuación, se presentarán los comportamientos que son investigados por la **SIC** a través de la conducta de acuerdos colusorios (numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992), o en su defecto, a través de la prohibición general (artículo 1 de la Ley 155 de 1959) cuando se trata comportamientos que atentan contra la libre competencia en la contratación pública y se enmarcan en una práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia. [21]

---

[19] *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Combatir la Colusión en los Procesos de Contratación Pública, adoptada el 17 de julio de 2012 y revisada en 2023. "II. RECOMIENDA que los Países Miembro y No Miembros Adheridos a esta Recomendación (en adelante denominados "Adherentes") combatan las prácticas colusorias, promoviendo la competencia y obstaculizando los esquemas colusorios. Para este fin, los Adherentes deben alentar a las autoridades relevantes en su jurisdicción a: (...) 1. Promover la competencia maximizando la participación de potenciales oferentes: a) definiendo requisitos de participación claros y no discriminatorios, que no impidan a los oferentes viables sin fundamentos razonables, no favorezcan a los incumbentes ni dificulten innecesariamente la participación de nuevos oferentes; (...) 5. Diseñar los procesos de licitación de manera que se evite la identificación de los oferentes entre sí, así como las oportunidades de reunión, comunicación e intercambio de información".*

[20] *C. Const. Sent. C-417/1994*

[21] *Res. SIC. 73079/2019. Rad. 16-445553. Disponible en:* https://sedeelectronica.sic.gov.co/transparencia/normativa/resolucion-73079-12-de-diciembre-de-2019-impone-sacion-material-pedagogico-0



4.1. Colusión en contratación pública establecida en el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992.

De acuerdo con el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992, resulta reprochable (i) todo acuerdo que "tenga por objeto" la colusión en licitaciones o concursos, así como todo aquel que "tenga por efecto" (ii) la distribución de adjudicaciones de contratos, (iii) la distribución de concursos o (iv) la fijación de términos de las propuestas.

La colusión es un acuerdo que, sin importar su forma jurídica[22], es celebrado entre al menos 2 agentes de mercado para buscar modificar artificialmente los resultados de la adjudicación[23] y alterar cualquiera de los componentes competitivos del proceso de selección[24].

---

[22] *Res. SIC. 91235/2015. Rad. 12-236429. Disponible en:* https://sedeelectronica.sic.gov.co/sites/default/files/estados/052017/RESOLUCION_91235_DE_24_DE_NOVIEMBRE_DE_2015_SANCION_MELQUIADES.pdf

[23] *Ibídem.*

[24] *Res. SIC. 85898/2018. Rad. 11-12476. Disponible en:* https://www.sic.gov.co/sites/default/files/estados/032020/RESOLUCI%C3%93N%20No.%2085898%20-%2023%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202018%20-%20IMPONE%20SANCI%C3%93N%20-%20%20AEROCAF%C3%89%20-%20P%C3%9ABLICA.pdf

A continuación, se expondrán algunas de las conductas que han sido sancionadas con base en la disposición normativa referida:

- *Coordinación e intercambio de información sensible*[25]*:* Los oferentes que participan en un mismo proceso de selección comparten información sensible entre ellos (propuestas, ofertas económicas, entre otros), para coordinar su comportamiento y aumentar, ilegítimamente, las probabilidades de resultar adjudicatarios o ser seleccionados para seguir adelante con el proceso de contratación[26].

- *Distribución de mercado*[27]*:* Los agentes del mercado se reparten contratos, zonas u objetos a contratar en los procesos de selección con la finalidad de suprimir la rivalidad y competencia entre ellos. Lo anterior, incluso, presentando propuestas económicas con valores cercanos al presupuesto oficial y/o máximo ofrecido por la entidad contratante.

- *Supresión de ofertas*[28]*:* En procesos de selección como las subastas inversas, los oferentes en la audiencia de subasta acuerdan con sus competidores la supresión de ofertas para que resulte adjudicatario alguno de ellos como miembros del acuerdo, sin presiones competitivas y con valores cercanos al presupuesto oficial. Dicha circunstancia también se puede presentar en otras modalidades de selección en las que algunos de los agentes coludidos deciden no subsanar los requisitos habilitantes de sus propuestas para permitir que uno de los miembros del acuerdo sea adjudicatario.

Es importante señalar que la **SIC** publicó una actualización de la cartilla contra colusiones en 2023[29], la cual se encuentra dedicada al análisis de esta conducta anticompetitiva y en ella se ofrece un análisis sobre dicho comportamiento restrictivo de la competencia. Por esta razón, y teniendo en cuenta que el objetivo en este documento es examinar la prohibición general definida en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, en la presente guía no se ahondará en el análisis y particularidades de la colusión en contratación pública.

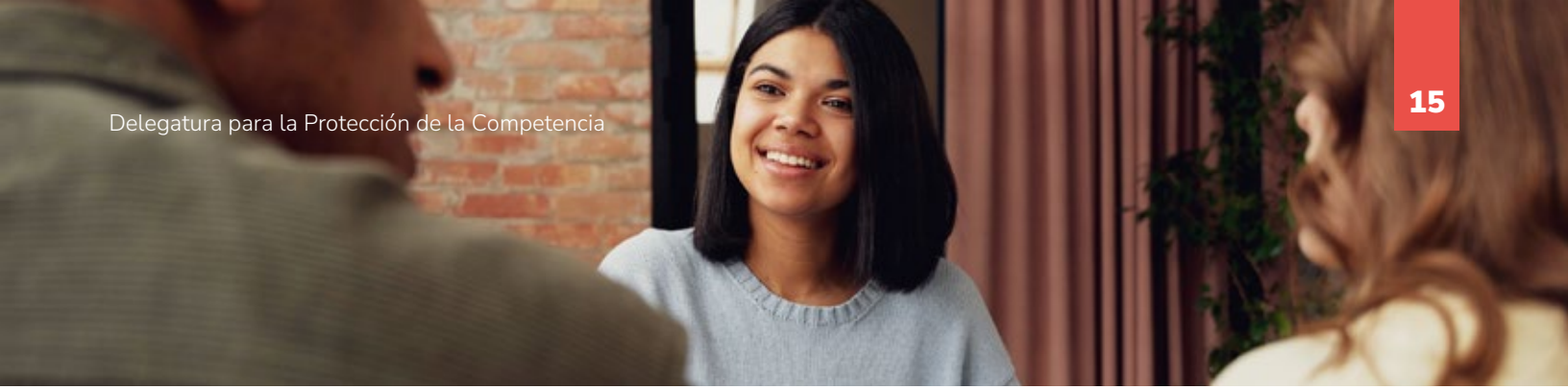
---

[26] *Como es el caso del sorteo de consolidación de oferentes en los procesos de contratación de selección abreviada de menor cuantía.*

[27] *Como ejemplos de este comportamiento, se encuentran las siguientes resoluciones sancionatorias: (i) Resolución No. 71584 del 9 de diciembre de 2019 (Caso: PAE FRUTAS); (ii) Resolución No. 35069 del 6 de junio de 2022 (Caso: PAE PREB); y (iii) Resolución No. 64389 del 19 de septiembre de 2022 (Caso: CARDIQUE).*

[28] *Como ejemplo de este comportamiento se puede consultar la Resolución de sanción No. 12992 del 10 de mayo de 2019 (Caso: SUMINISTROS FISCALÍA).*

29 https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/2023/Cartilla%20colusiones-7-12-23-1110am.pdf. *Al igual que pueden ser consultadas las alertas tempranas para la detección de prácticas restrictivas de la competencia económica en procesos de contratación, dispuestas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE en el documento "Combatiendo la colusión en procesos de contratación pública en Colombia" que puede ser consultado en:* https://www.oecd.org/daf/ competition/2014_Fighting%20Bid%20Rigging%20Colombia_SPA.pdf.



4.2. Prohibición general contenida en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

4.2.1. Definición.

En los términos del artículo 1 de la Ley 155 de 1959, se considera contrario al régimen de protección de la libre competencia económica:

> "[1] 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, [2] toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia y [3] a mantener o determinar precios inequitativos."

En tal sentido, es a través de la prohibición general que se censuran aquellos comportamientos que alteran o limitan la libre competencia y constituyen una prohibición genérica[30], pero que no por ello son menos restrictivos. En efecto, dada la complejidad de los mercados y de las actuaciones de los agentes que participan en ellos, así como la evolución constante y cambiante de las economías, resulta inviable limitar la tipificación de conductas a cláusulas cerradas y específicas. El sinnúmero de circunstancias que pueden presentarse como lesivas del mercado y de la competencia impone la necesidad de hacer uso de cláusulas abiertas, como potestad del legislador para proteger de manera integral el derecho colectivo de la libre competencia.

De acuerdo con el Consejo de Estado[31], el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 no solo prohíbe los acuerdos o prácticas tendientes a limitar la libre competencia que tengan por objeto determinar precios inequitativos, sino, en general, toda clase de acuerdos, prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia que "constituye una prohibición genérica contra todas las conductas restrictivas de la competencia o que la limitan." De allí, que el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 abarque las conductas del Decreto 2153 de 1992 y cualquier otra que, aunque no haga parte de ese Decreto, afecte o pueda afectar la dinámica competitiva del mercado.

---

[30] C.Const. Sent. C-032/17.

[31] C.E. Sent. 25000-23-24-000-2011-00170-01 de 1 dic/2022. Disponible en: https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/263/12_25000232400020110017001 1SENTENCIA20221202121028.pdf

4.2.2. Sentencia C-032 de 2017 por medio de la cual se declaró la exequibilidad de la prohibición general.

La constitucionalidad de la prohibición general contenida en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 fue estudiada por la Corte Constitucionalidad mediante la sentencia C-032 de 2017[32]. A través de ella, resolvió una acción de inconstitucionalidad contra el artículo antes mencionado y concluyó que:

- Lo establecido en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 es una prohibición general "cuya finalidad es la de proteger el derecho constitucional de la libre competencia", y en consecuencia permite a la "Superintendencia de Industria y Comercio, cumplir las funciones de vigilancia, control, investigación y sanción de las conductas que atenten contra el ejercicio de ese derecho".

- La prohibición general no resulta ser una prohibición aislada, sino que forma parte del "régimen general de protección de la competencia" integrado por el artículo 4 de la Ley 1340 de 2009, Ley 155 de 1959, Decreto 2153 de 1992, Ley 1340 de 2009, Decreto 1687 de 2010 y el Decreto 4886 de 2011, modificado por el Decreto 92 de 2022, por lo que su interpretación deba hacerse en conexión del sistema o régimen al que pertenece.

- La prohibición demandada es exequible y por lo mismo, no es violatoria del principio de tipicidad ni del debido proceso, pues afirmó la Corte Constitucional que el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 no es un enunciado indeterminado y ambiguo, lo que conlleva a que dicha disposición deba ser leída, interpretada y aplicada, en relación con el subsistema normativo al que pertenece, esto es, el "régimen general de protección de la competencia".

---

[32] *C. Const. Sent. C-032/2017. M.P. Alberto Rojas Ríos. Disponible en:* https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/c-032-17.htm

4.2.3. Comportamientos que se han investigado a través de la prohibición general en el marco de procesos de contratación pública.

En Colombia, a través de la prohibición general, la SIC ha sancionado una serie de conductas que no se encuentran bajo los supuestos que configuran un acuerdo colusorio, se han desplegado en procesos de selección con el objeto o efecto de distorsionar la competencia en la contratación estatal.

Algunos de los comportamientos más recurrentes que han sido investigados se abordarán a continuación.

4.2.3.1. Direccionamiento en procesos de contratación pública.[33]

a. **Definición**

El direccionamiento es una práctica restrictiva de la competencia que se analiza a luz de la prohibición general, a pesar de no encontraste descrita de forma expresa y específica dentro del régimen de protección de la libre competencia económica, dicha práctica resulta ser objeto de investigación y sanción, siempre que sea nociva para la libre competencia.

El mencionado comportamiento consiste en el favorecimiento indebido que funcionarios públicos y/o contratistas vinculados a entidades públicas otorgan a uno o varios oferentes en específico, a quienes se les asignan los contratos en un escenario contrario a la libre competencia. En efecto, a través de la estructuración de "pliegos sastres"[34] o la evaluación más favorable de requisitos, se genera un beneficio a estos, limitando la concurrencia de nuevos competidores, suprimiendo la

[33] *Como ejemplos de este comportamiento, se encuentran las siguientes resoluciones sancionatorias: (i) Resolución No. 54472 del 11 de septiembre de 2023 (Caso: OTI); (ii) Resolución No. 11458 del 18 de marzo de 2024 (Caso: TRANSPORTE ESPECIAL),*

[34] *Res. SIC. 11458/2024. Disponible en:* https://sedeelectronica.sic.gov.co/noticias/superintendencia-sanciona-empresas-de-transporte-especial-por-coludir-gestionar-ventajas-competitivas-ilegales-o-favorecerse-del#:~:text=11458%20-de%202024%20del%2018,%2C%20(ii)%20participado%20en%20el

rivalidad en el escenario competitivo y desconociendo los principios fundamentales que deben regirlos como la selección objetiva, la transparencia, la publicidad y la igualdad entre los oferentes[35].

En este escenario, las entidades contratantes cumplen un papel preponderante y central porque definen las reglas y condiciones que rigen la contratación estatal. En términos económicos, el diseño del proceso de selección se identifica como una barrera a la entrada de agentes de mercado, esto es, los requisitos habilitantes se erigen como límites a la entrada de competidores, los cuales pueden estar o no justificados en el marco de la contratación pública, incentivando o limitando la competencia. Por esta razón es que, en línea con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 1340 de 2009, las entidades también pueden ser sujeto de investigación y posible sanción, al fungir como agentes de mercado cuando adelantan procesos de contratación pública, al definir las reglas de los procesos de selección.

b. **Alertas Identificadas**

Algunas de las alertas que han sido identificadas son las siguientes:

- ***Determinación de requisitos habilitantes restrictivos en los pliegos de condiciones:*** la inclusión de una serie de requisitos técnicos, financieros y/o jurídicos de difícil cumplimiento, que constituyen una barrera de entrada a los mercados y una ventaja en cabeza de los agentes de mercado a quienes se les favorece para obtener la adjudicación de los contratos.

[35] *Res. SIC. 54472/2023. Disponible en:* https://www.sic.gov.co/sites/default/files/documentos/072024/RESOLUCI%C3%93N%2054472%20DEL%2011-09-2023%20-%20IMPONE%20SANCI%C3%93N%20-%20OTI.PDF

- ***Negativa de las entidades contratantes a modificar requisitos restrictivos, a pesar de las observaciones presentadas:*** durante los procesos de selección, los interesados presentan observaciones a los pliegos de condiciones, señalando que los requisitos establecidos restringen injustificadamente el acceso al mercado. A pesar de ello, las entidades contratantes optan por mantener dichos requisitos o acceder a las modificaciones de los pliegos de condiciones con el objetivo reforzar las ventajas a favor de determinados oferentes.

- ***Relacionamiento entre los agentes de mercado y funcionarios y/o contratistas de las entidades contratante:*** conversaciones telefónicas, intercambio de información por correos electrónicos, reuniones con funcionarios de las entidades que conocen de los procesos de selección y en las cuales se tratan temas relacionados con los procesos de contratación a adjudicar.

- ***Relación entre la participación de los agentes de mercado y el período de gobierno:*** un indicio se presenta cuando los agentes de mercado son favorecidos con contratos justamente para un periodo de un gobierno específico. Este favorecimiento se ve interrumpido con el cambio de administración.

- ***Retribución económica a las personas vinculadas con la entidad contratante:*** los agentes del mercado realizan el pago de una determinada suma de dinero a funcionarios públicos y/o contratistas vinculados con organismos estatales en contraprestación por las gestiones orientadas al direccionamiento del proceso de selección, a fin de favorecer a un determinado oferente.

- ***Recurrencia en la adjudicación de contratos:*** la recurrente asignación de procesos de contratación a un único oferente, por parte de las entidades contratantes, puede constituir una alerta de la existencia de prácticas restrictivas de la competencia.

- Este factor, puede estar acompañado de baja o nula pluralidad de oferentes y de porcentajes de ahorro poco representativos para la entidad contratante.

- ***Vínculos familiares y/o comerciales entre funcionarios y/o contratistas con los agentes del mercado competidores:*** la presencia vínculos sanguíneos, de amistad o comerciales con personas vinculadas con la entidad, pueden resultar como canales de comunicación informal que facilitan el acceso a información privilegiada, así como la estructuración de condiciones que le permitan a una personas jurídica o natural resultar adjudicataria.

c. **Ejemplos de casos en los que se ha investigado este comportamiento**

i. PAE Fusagasugá: Resolución de apertura de investigación No. 20888 del 26 de abril de 2024 y Resolución de sanción No. 12824 del 14 de marzo de 2025.

El 17 de marzo de 2025, en la Resolución No. 12824 de 2025, la SIC impuso sanciones a una entidad pública, así como a 3 personas jurídicas, por infringir la prohibición general prevista en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 y a 7 personas naturales, 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.

La SIC identificó que en los procesos de selección llevados a cabo por la entidad contratante entre los años 2016 y 2019, con el objeto de contratar el suministro de alimentos para el Programa de Alimentación Escolar (en adelante "PAE"), se habría restringido de manera considerable el acceso de nuevos participantes al mercado relevante definido para cada uno de los procesos de selección adelantados, al exigir requisitos de difícil cumplimiento que redundaban en una baja pluralidad de oferentes y la adjudicación de las estructuras plurales conformadas por los agentes de mercado sancionados, con porcentajes mínimos de ahorro.

Los requisitos exorbitantes a través de los cuales se procuraba el direccionamiento eran:

- La solicitud de acreditar una propiedad o tenencia de una bodega de almacenamiento con un cuarto frío, ubicada en el municipio de Fusagasugá, con un área mínima de 80 m2, la cual debía contar con un concepto sanitario favorable cuya vigencia no excediera 60 o 90 días en algunos casos, 6 meses en otros, previos a la fecha de presentación de las propuestas.

- La presentación de las hojas de vida y los resultados de exámenes médicos del personal que tendría a su cargo a la ejecución de la manipulación de alimentos, quienes recibirían mayor puntaje si residían en Fusagasugá.

- La determinación del presupuesto oficial de los procesos de selección se basaba en cotizaciones presentadas por agentes del mercado, quienes en algunos de los casos eran los oferentes a quienes se direccionaba el proceso de selección.

Desde la perspectiva de la protección de la libre competencia, la implementación de estas condiciones en los procesos de selección del PAE por parte de la entidad contratante configuró una vulneración de la prohibición general establecida en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959. En el caso analizado, las condiciones impuestas generaron un escenario de desigualdad artificial para los demás agentes del mercado, al diseñar requisitos que favorecían a empresas específicas y restringían la participación de nuevos competidores.

ii. Transporte especial: Resolución de apertura de investigación No. 81216 del 17 de diciembre de 2020 y Resolución de sanción No. 11458 del 18 de marzo de 2024.

El 18 de marzo de 2024, mediante la Resolución No. 11458 de 2024, la SIC impuso sanciones a 2 agentes de mercado, por infringir la prohibición general prevista en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, así como a 3 personas naturales, al 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. También sancionó a 3 personas naturales, al 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.

Esta Entidad encontró que existió una conducta continuada y reiterada que consistió en el favorecimiento que distintos contratistas y funcionarios de algunas entidades del Estado, le dieron a los agentes de mercado sancionados, en el desarrollo de unos procesos de selección adelantados entre 2016 y 2019.

Entre las actuaciones identificadas que demuestran la mencionada conducta, se encuentran:

- Conversaciones con personas vinculadas a las entidades públicas en las que se adelantaban los procesos de contratación objeto de investigación. De esta manera, los agentes de mercado sancionados lograban tener acceso a información relevante y sensible sobre asuntos determinantes de la estructuración de los procesos contractuales que permitía asegurar la adjudicación.

- Pagos a través de transferencias bancarias a personas vinculadas a las entidades contratantes, con el fin de retribuir las gestiones adelantadas en favor de los agentes de mercado sancionados, en el marco de los direccionamientos sin que existiera una justificación objetiva válida.

- Favorecimiento en la calificación de los requisitos establecidos, en tanto los funcionarios de los organismos estatales por canales no oficiales informaban a los agentes de mercado sancionados sobre errores que presentaban las ofertas y permitían que estos fueran corregidos de forma clandestina y secreta, sin dejar registro alguno en los documentos públicos del proceso de selección.

De acuerdo con lo anterior, se determinó que las conductas descritas, valoradas en su conjunto, habrían vulnerado la prohibición general, al buscar de manera ilegítima adjudicar los procesos de selección en desmedro del derecho a la libre competencia y a los principios de selección objetiva, igualdad y transparencia que rigen la contratación estatal.

4.2.3.2. Otorgamiento de ventajas anticompetitivas[36].

a. **Definición**

Las ventajas anticompetitivas consisten en el otorgamiento por parte de la entidad contratante de información privilegiada o exclusiva a uno o varios de los oferentes con la finalidad de que puedan tener mejores condiciones de acceso al proceso de contratación mediante ventajas ilegítimas, pero suficientemente significativas. Estas ventajas pueden ser relevantes al momento de determinar la adjudicación del proceso de selección a los agentes de mercado favorecidos. Igualmente, este tipo de ventajas puede ser relevantes al momento de obtener documentos necesarios para la participación en un proceso.

Dicho comportamiento resulta idóneo para vulnerar la libre competencia económica, los principios de selección objetiva, transparencia e igualdad de conformidad con lo previsto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959. En efecto, las demás empresas participantes se encontrarían en una desventaja ilegítima frente a los oferentes beneficiados, quienes al no tener acceso a la información privilegiada no pueden prepararse de modo tal que puedan cumplir de mejor manera con los requisitos exigidos en el proceso de selección. Esta circunstancia también se predica de aquellas situaciones en las que la ventaja competitiva no necesariamente obedece al suministro de información privilegiada, pero se ve reflejada en el otorgamiento de ciertos documentos, de forma preferencial, más ágil y por fuera de los canales y plazos ordinarios, por parte de entidades reguladoras o de inspección, vigilancia y control del sector que son requeridos para participar en procesos de contratación.

El acceso a información privilegiada es un elemento determinante en la toma de decisiones y la maximización de beneficios, al generar certezas y reducir la incertidumbre que debe existir en un escenario competitivo[37]. De manera semejante, el otorgamiento de ventajas competitiva que no está ligado al suministro de información privilegiada genera un trato diferenciado que vulnera el principio de igualdad y transparencia.

---

[36] *Como ejemplos de este comportamiento, se encuentran las siguientes resoluciones sancionatorias: (i) Resolución No. 73079 del 12 de diciembre de 2019 (Caso: MATERIALES PEDAGÓGICOS); (ii) Resolución No. 37344 de 15 de junio de 2022 (Caso: CISA) y; (iii) Resolución No. 11458 de 18 de marzo de 2024 (Caso: TRANSPORTE ESPECIAL).*

[37] *OCDE (2014), Combatiendo la Colusión en los Procesos de Contratación Pública en Colombia Informe del Secretariado sobre el Marco Jurídico y las Prácticas de Contratación Pública en Colombia, 12 de septiembre de 2014. Disponible en:* https://www.oecd.org/es/publications/2014/09/fighting-bid-rigging-in-public-procurement-in-colombia_b51d451b.htm

Los interesados en contratar con una entidad pública deben tener oportunidades equitativas sobre el acceso a la información relacionada en el proceso de selección, esto es, dentro de los tiempos y a través de los mecanismos previstos en la ley, de modo que se pueda garantizar la libre concurrencia en condiciones de igualdad, lo que beneficia a la entidad pública dada la sana rivalidad. Lo mismo sucede con aquellos agentes del mercado que acuden ante las entidades, que ejercen una función reguladora o de inspección, vigilancia y control, cuyos documentos resultan necesarios para la participación en procesos de selección. En dicho escenario el otorgamiento de este tipo de documento de una forma privilegiada puede resultar en una infracción a la prohibición general.

La reserva de la información relacionada con las condiciones del proceso de selección resulta fundamental para que los oferentes no tengan acceso a ella antes del momento oportuno, pues su revelación o filtración anticipada tiene la potencialidad de beneficiar injustificadamente a quien la obtenga antes de tiempo. Igualmente, el otorgar un trato privilegiado a los agentes del mercado al momento del otorgamiento de documentos que sean necesarios para participar en un proceso de selección puede constituir una ventaja injustificada.

b. **Alertas identificadas**

Algunas de las alertas que han sido identificadas son las siguientes:

- ***Lazos o cercanía entre colaboradores de las entidades y los agentes de mercado:*** la presencia de vínculos de consanguinidad, de amistad o comerciales con personas vinculadas con la entidad contratante, pueden dar lugar a canales de comunicación informales que facilitan el acceso a información privilegiada, que puede constituir una ventaja significativa e ilegítima para un oferente respecto de los demás.

- ***Intercambio de información relevante y sensible sobre las condiciones del proceso de selección, antes de que fueran públicas:*** a través de los funcionarios públicos, los agentes de mercado obtienen acceso a información relevante y confidencial sobre los procesos de contratación antes de que esta sea publicada en documentos como estudios previos, pliegos de condiciones, entre otros.

- ***Relacionamiento entre los agentes de mercado y funcionarios y/o contratistas de las entidades contratante:*** conversaciones telefónicas, intercambio de correos electrónicos y reuniones con funcionarios de las entidades públicas que conocen de los procesos de selección y en las cuales se tratan temas relacionados con los procesos de contratación facilitan la conducta.

- ***Otorgamiento de un trato privilegiado en la obtención de documentos necesarios para participar en procesos de selección:*** por parte de funcionarios públicos y/o contratistas de entidades que ejercen funciones reguladoras o de inspección, vigilancia y control de un sector de la economía.

c. **Ejemplos de casos en los que se ha investigado este comportamiento**

i. Transporte especial: Resolución de apertura de investigación No. 81216 del 17 de diciembre de 2020 y Resolución de sanción No. 11458 del 18 de marzo de 2024.

El 18 de marzo de 2024 la **SIC**, mediante la Resolución No. 11458 impuso una sanción administrativa a 3 agente de mercado, por incurrir en prácticas restrictivas del régimen de libre competencia económica que infringieron la prohibición general prevista en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959. Asimismo, sancionó a 5 personas naturales, al 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.

Se determinó que los sancionados y las personas vinculadas con estos, realizaron gestiones con personas vinculadas a diferentes entidades contratantes, que les otorgaron un trato preferencial para la expedición de certificaciones y documentos de forma más expedita y por canales no oficiales, con la finalidad de tener una ventaja adicional en los procesos de selección a adjudicar.

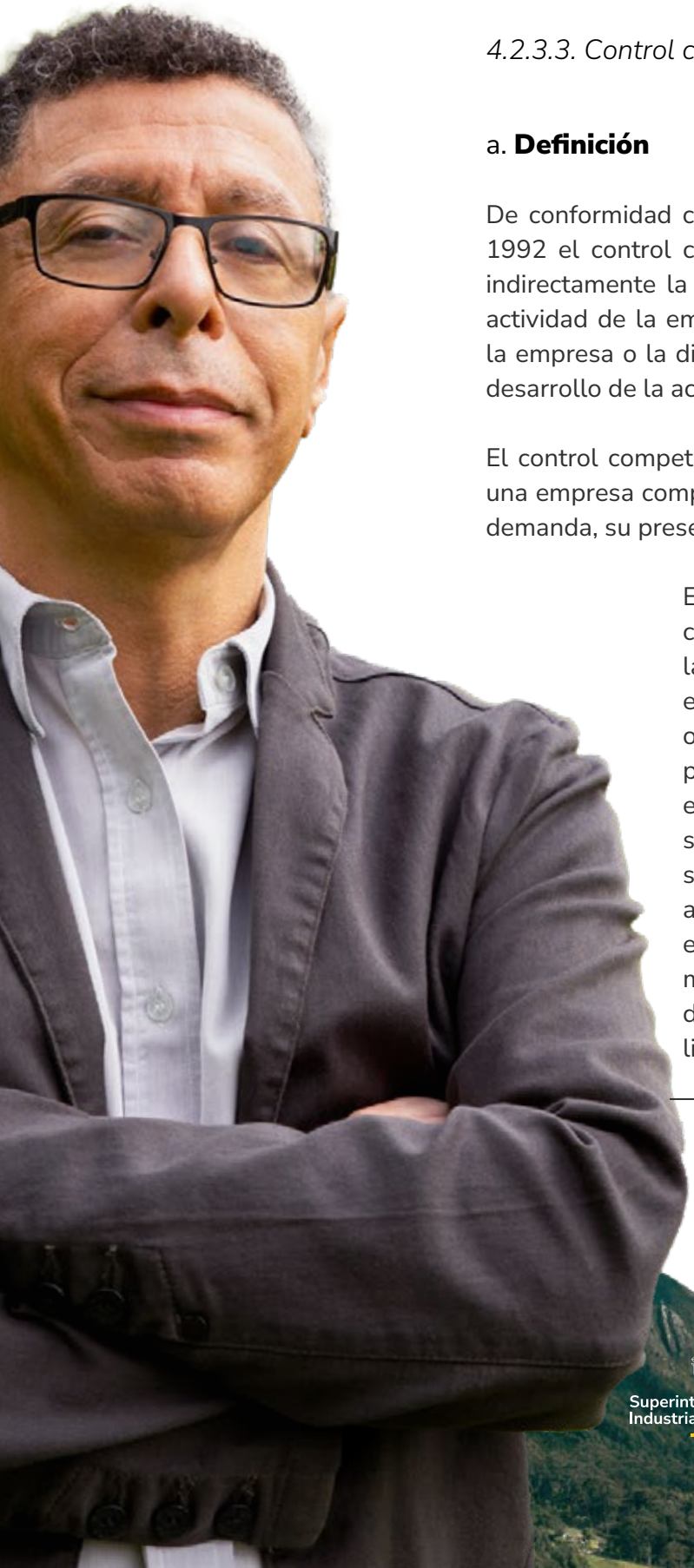
Durante la investigación se encontraron conversaciones de WhatsApp, entre funcionarias vinculadas a entidades públicas, encargadas de la expedición de documentos necesarios para que los agentes de mercado concurrieran al mercado, y el representante legal de uno de los agentes de mercado sancionados. En estas comunicaciones las funcionarias gestionaron de forma rápida y preferencial documentos como los certificados de capacidad transportadora, entre otros, a favor de los agentes de mercado sancionados.

ii. Materiales pedagógicos: Resolución de apertura de investigación No. 70190 del 20 de septiembre de 2018 y Resolución de sanción No. 73079 del 12 de diciembre de 2019

El 12 de diciembre de 2019 la **SIC**, mediante la Resolución No. 73079 impuso sanción a 1 agente de mercado por infringir la prohibición general prevista en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959. Igualmente, sancionó a 2 personas naturales, al 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.

En el marco de la actuación administrativa se pudo evidenciar que el agente de mercado sancionado tuvo acceso a información confidencial relacionada con las muestras que debían entregarse al presentar la oferta —estructuración del proceso—, relacionada con "el material con el que van a evaluar (...) 2° y 5°: libro cuaderno y guía (...) 6°,9° y 11: libro y guía", que no había sido divulgada al público para el momento en el que se dio a conocer a la empresa sancionada. Esto permitió que tuviera una ventaja competitiva para la toma de decisiones, que le permitió participar en el proceso de selección desde una posición privilegiada y poder resultar adjudicatario sin ninguna presión competitiva.

El comportamiento vulneró el principio de publicidad de la contratación pública, que promueve que la totalidad de los interesados en participar en un proceso de contratación, cuenten con idénticas oportunidades respecto de otros oferentes. Toda vez que, cuando un agente de mercado se anticipa indebidamente a las condiciones o exigencias que tendrá un proceso contractual, a través del acceso fraudulento a información confidencial, se erige como una ventaja competitiva frente a los demás interesados, lo que limita la libre competencia económica en el proceso contractual.



4.2.3.3. Control competitivo[38].

a. **Definición**

De conformidad con el artículo 4 del artículo 45 del Decreto 2153 de 1992 el control competitivo es "la posibilidad de influenciar directa o indirectamente la política empresarial, la iniciación o terminación de la actividad de la empresa, la variación de la actividad a la que se dedica la empresa o la disposición de los bienes o derechos esenciales para el desarrollo de la actividad de la empresa".

El control competitivo es la capacidad de influenciar la manera en que una empresa compite en el mercado, establece sus precios, su oferta, su demanda, su presencia geográfica y su calidad[20].

En lo que concierne a procesos de selección, el control competitivo resulta determinante si se da sobre: (i) la participación o no en un proceso de selección —la entrada o no al mercado—; (ii) la presentación de la oferta; (iii) la adopción de una estrategia de coordinación para conseguir la adjudicación; y (iv) su comportamiento en desarrollo del proceso de selección[19]. En este sentido, cuando 2 o más oferentes, encontrándose sometidos al mismo control competitivo, se presenten al mismo proceso de selección aparentando autonomía e independencia cuando en realidad están actuando de manera coordinada para aumentar sus probabilidades de victoria de manera ilegítima, se estaría afectando la libre competencia económica.

---

[38] *Como ejemplos de este comportamiento, se encuentran las siguientes resoluciones sancionatorias: (i) Resolución No. 28995 del 4 de junio de 2024 (Caso: ANI 1); (ii) Resolución No. 30473 del 12 de junio de 2024 (Caso: ANI 2); y (iii) Resolución No. 30765 del 13 de junio de 2024 (Caso: SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT).*

Al respecto, esta **SIC** ha definido el alcance del control competitivo de la siguiente manera:

- La sola posibilidad de influenciar el desempeño competitivo de otro agente de mercado es suficiente para que exista el control competitivo[39].

- Se adquiere el control con la influencia material, es decir, que pueda afectar o modificar la manera en la que la empresa compite en el mercado[40].

- La posibilidad de influenciar el desempeño competitivo de una empresa debe analizarse caso por caso y debe estar enfocada en determinar la relación real entre la empresa controlante y la controlada, independientemente del vínculo jurídico-económico que exista entre ellas[41].

La conducta reprochable es entonces que oferentes en una situación de control competitivo, participen en el proceso de selección aparentando ser competidores independientes, a pesar de obedecer al mismo interés económico, distorsionando consigo la dinámica competitiva del proceso de selección con el ilegítimo propósito de obtener ventajas competitivas indebidas.

Es de advertir que, aún en el evento en que la existencia del control entre diferentes personas se encuentre formalmente registrada y publicitada, una actuación coordinada entre ellas, una actuación coordinada entre ellas en el marco de un proceso de selección puede constituir una infracción a las normas que propenden por la libre competencia económica[42].

---

[39] *Res. SIC. 73323/2020. Disponible en:* https://sedeelectronica.sic.gov.co/sites/default/files/estados/092021/RESOLUCI%C3%93N%2073323%20DEL%2018-11-20%20-%20IMPONE%20SANCI%C3%93N%20MULTA%20-%20VERSI%C3%93N%20P%C3%9ABLICA%20-%20INVIAS.pdf

[40] *Res. SIC. 32184/2014. Disponible en:* https://sedeelectronica.sic.gov.co/transparencia/normativa/resolucion-32184-de-19-de-mayo-de-2014-recurso-de-reposicion-eeb-isagen

[41] *Res. SIC. 16562/2015. Disponible en:* https://www.sic.gov.co/recursos_user/documentos/normatividad/Publicaciones_Despacho_3/sicdecisiones2/RESOLUCIONES_COMPETENCIA_ANOS/2015/RESOLUCION_16562_DE_14_DE_ABRIL_DE_2015_SANCION_ORGANIZACION_ROA_FLORHURILA.pdf

[42] *Res. SIC. 42368/2021. Disponible en:* https://normograma.info/sic/docs/r_siyc_42368_2021.htm

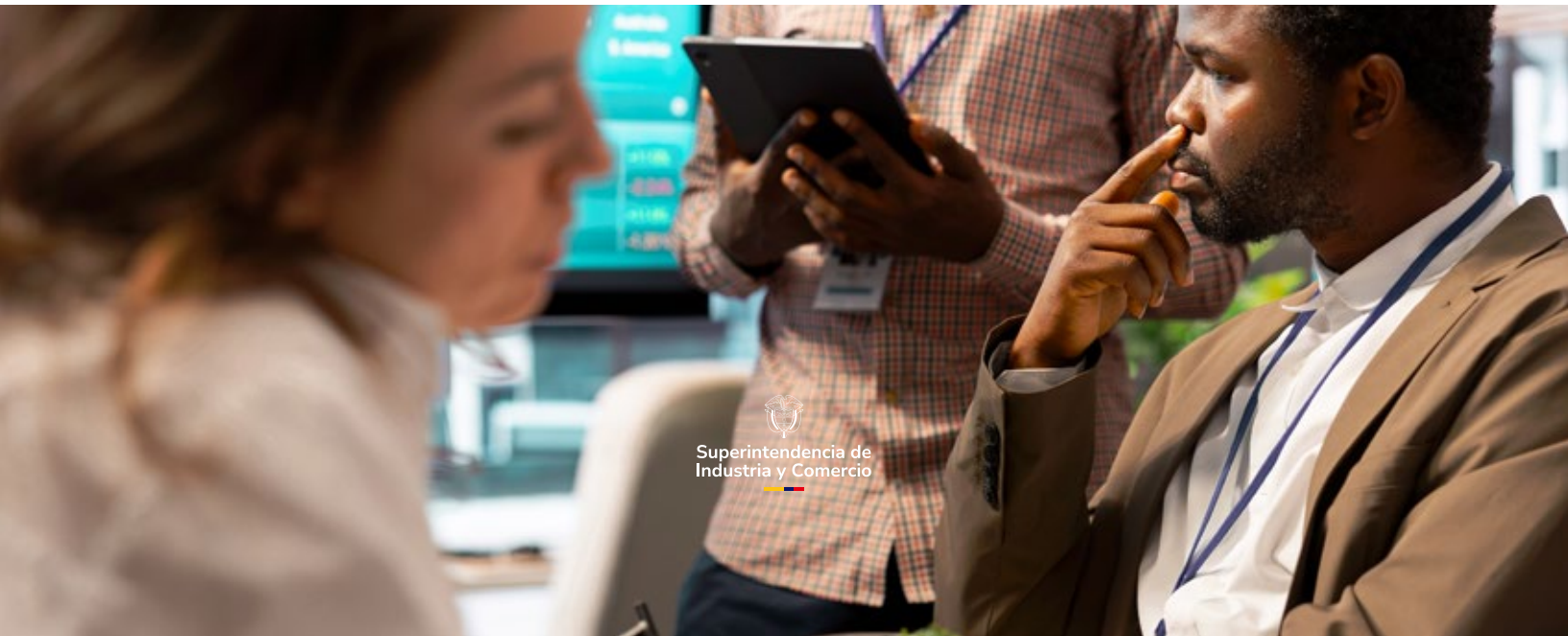
b. **Alertas identificadas**

Algunas de las alertas que han sido identificadas son las siguientes:

- ***Situación de control o grupo empresarial no declarado:*** las sociedades que hacen parte del control competitivo omiten la obligación de dar publicidad en el registro mercantil a la existencia de una situación de control o a la conformación de un grupo empresarial para engañar a la entidad contratante y aparentar ser competidoras. Esto se puede identificar a través de: (i) declaraciones públicas o privadas que sugieren una alineación de intereses más allá de la competencia; (ii) comentarios de directivos o colaboradores que relacionan a las sociedades; (iii) documentos internos que insinúan una estrategia conjunta; y (iv) la toma de decisiones coordinada.

- ***Situación de control o grupo empresarial declarado:*** las sociedades que tengan este tipo de vínculos y que concurren simultáneamente a un proceso de selección, pueden mantener relaciones estrechas y de cercanía que les permitiría acceder a información sensible y coordinar sus posturas en los procesos de selección. De allí que el análisis involucre además de la alerta de la existencia de una unidad de propósito y dirección elementos indicativos de la existencia de una coordinación que les permita aumentar sus probabilidades de victoria como estrategia anticompetitiva.

- ***Política empresarial común:*** las sociedades que hacen parte del control competitivo se encuentran alineadas bajo una unidad de propósito y dirección, es decir, se determinan o existen políticas en común (administrativas, financiera, laboral) que evidencian la existencia de objetivos conjuntos.



- ***Estrategias de mercado complementarias:*** los agentes de mercado actúan de manera que se benefician mutuamente de formas que no serían típicas entre competidores independientes.

- ***Colaboradores compartidos:*** la presencia de personas que se encuentran vinculadas con los agentes de mercado, aparentemente competidores, mantienen vínculos de consanguinidad, de amistad y/o comerciales, que facilitan la comunicación informal, el acceso a información y la toma de decisiones coordinadas.

- ***Interés en la participación:*** la persona que controla a los otros agentes de mercado puede influenciar su participación en procesos de selección de acuerdo con el (i) el objeto a contratar; (ii) la cuantía; (iii) lugar de ejecución; y (iv) la entidad contratante.

- ***Elaboración conjunta de ofertas:*** Se puede evidenciar en su unidad de propósito, la elaboración conjunta de documentos que conforman las ofertas al identificar: (i) la similitud de errores; (ii) similitud de forma y formatos; (iii) similitud en documentos no requeridos por las entidades contratantes; y/o (iv) documentos expedidos de manera consecutiva.

- ***Similitudes en observaciones:*** los proponentes inmersos en el control competitivo pueden presentar observaciones iguales o similares en relación con algún punto en particular de los pliegos de condiciones definitivos, para buscar lograr su modificación en su beneficio.

- ***Reuniones de seguimiento:*** los participantes del control competitivo llevan a cabo encuentros, formales o informales, donde se reúnen para discutir temas de interés común, revisar resultados, intercambiar información sensible sobre sus competidores y, potencialmente, coordinar acciones, sin que exista una estructura formal de grupo que justifique estas reuniones.

- ***Manejo conjunto de finanzas:*** el grupo no declarado comparte su estructura financiera, cuentas bancarias, o sistemas de contabilidad. Además, tienen una distribución de los gastos o ganancias ocasionadas, mostrando así su actuar conjunto y dependiente.

- ***Ejecución de los contratos adjudicados:*** esta señal se presenta cuando varias empresas, que aparentemente son independientes, colaboran de manera inusual y coordinada en la ejecución de contratos que han sido adjudicados individualmente a cada una de ellas.

c. **Ejemplos de casos en los que se ha investigado este comportamiento**

i. Bureau Veritas: Resolución de sanción No. 41412 de 2018.

Mediante la Resolución No. 41412 del 14 de junio de 2018, la **SIC** sancionó a 2 personas jurídicas por haber infringido lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959. Igualmente, impuso multas a 2 personas naturales por contravenir lo establecido en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009.

La **SIC** evidenció que los agentes de mercado que fueron sancionados pertenecían a un mismo grupo empresarial y participaron de manera simultánea en un proceso de contratación estatal, aparentando ser competidores autónomos e independientes. Esto a pesar de que coordinaron su comportamiento en lo relativo con aspectos relevantes del proceso de selección que fue analizado para aumentar su probabilidad de ser adjudicatarios.

En particular, en el proceso de selección que fue analizado, los agentes de mercado sancionados presentaron ofertas con valores cercanos con la finalidad de incrementar la probabilidad de que alguno fuera adjudicatario y, de esta manera, se beneficiara la empresa controlante. También coordinaron su comportamiento al buscar que las dos ofertas fueran habilitadas, toda vez que esta era la única manera en que podían materializar su estrategia anticompetitiva.

Inclusive, las empresas sancionadas reconocieron que existió coordinación entre el personal de las compañías durante el proceso de selección analizado. Esto se reflejó en la existencia de comunicaciones entre personal de los agentes de mercado en las que llegaron a intercambiar información de carácter económico para lograr coordinar las propuestas que presentaron.

Este caso resulta relevante porque determina los límites que deben respetar empresas que participan de forma simultánea en un proceso de contratación estatal y pertenecen a un mismo grupo empresarial. Como se indicó, agentes de mercado que estén en una situación societaria semejante, no pueden coordinar su comportamiento al participar simultáneamente en un proceso de selección.

ii. Galileo: Resolución de apertura de investigación No. 76029 del 23 de diciembre de 2019 y Resolución de sanción No. 42368 del 9 de julio de 2021.

El 9 de julio de 2019, por medio de la Resolución No. 42368 de 2021, la **SIC** impuso sanciones a 2 personas jurídicas y 1 persona natural por infringir la prohibición general prevista en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, así como contra 1 persona natural, 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.

La **SIC** encontró que las personas jurídicas, aprovechando la existencia de un control competitivo por parte de la persona natural sancionada sobre ellas, habrían participado de manera simultánea, aparentando ser competidores autónomos e independientes, en el marco de la invitación pública No. 003 de 2016, adelantada por la **UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA**. En tal sentido se evidenció que las 2 personas jurídicas sancionadas habrían coordinado de manera anticompetitiva la elaboración y presentación de sus propuestas al punto en que coordinaron la subsanación de los requisitos habilitantes para aumentar sus probabilidades de éxito.

Este comportamiento tuvo como objetivo manipular el método de calificación al ubicar la oferta de uno de los agentes de mercado sancionado por debajo de las otras ofertas, y la del segundo agente de mercado sancionado más cercana de la media aritmética, incrementando así la probabilidad de resultar adjudicataria obteniendo mayor puntaje dada la nula aleatoriedad en la escogencia.

Al respecto, la **SIC** encontró que los agentes de mercado sancionados presentaron ofertas económicas complementarias con el objetivo de modificar o manipular el resultado del único método de ponderación establecido por la entidad contratante para la evaluación económica, lo que permitió aumentar sus probabilidades de obtener el mayor puntaje en el criterio de evaluación correspondiente al “precio”, y de esta forma, lograr que uno de los sancionados fuera adjudicatario del proceso.

iii. Invías Corredores: Resolución de apertura de investigación No. 69003 del 2 de noviembre de 2023 y Resolución de sanción No. 53782 de 2024.

El 17 de septiembre de 2024, mediante la Resolución No. 53782 de 2024, la **SIC** impuso sanciones a 3 personas jurídicas y 2 personas naturales por haber infringido lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 y el numeral 9 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992, al igual que sobre 2 personas naturales por contravenir lo establecido en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009.puntaje en el criterio de evaluación correspondiente al "precio", y de esta forma, lograr que uno de los sancionados fuera adjudicatario del proceso.

La **SIC** evidenció que los agentes de mercado investigados, aprovechando la existencia de un control competitivo ejercido por una misma persona natural, participaron de manera simultánea en tres concursos de méritos adelantados por el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS** (en adelante "**INVÍAS**"), aparentando ser competidores autónomos e independientes, cuando coordinaron la elaboración y presentación de sus propuestas, para aumentar su probabilidad de éxito con ofertas complementarias.

En el criterio de "acreditación del promedio de tiempo de experiencia", se evidenció que los investigados: (i) utilizaron la propuesta presentada por uno de los agentes sancionados para modificar o manipular el valor de referencia para la calificación, esto es, el promedio plazos acreditados proponentes Habilidad General - "Pph"; (ii) presentaron ofertas de respaldo para que los otros agentes de mercado sancionados, quedaran ubicados en la mejor posición para la evaluación; y (iii) así obtener el mayor puntaje de calificación.

A su vez, en el criterio de "acreditación del promedio de facturación mensual total" los investigados presentaron sus propuestas coordinadas tendientes a obtener los mejores puntajes en al menos 2 de los 4 porcentajes del promedio mensual de facturación oficial, que se tomaban de manera aleatoria con base en las centésimas de la Tasa de cambio Representativa del Mercado certificada por el Banco de la República, lo que les permitió aumentar sus probabilidades de obtener el mayor puntaje en este criterio de evaluación.

Estas dos estrategias se implementaron de manera simultánea con el objetivo de resultar adjudicatarios de los concursos de méritos abiertos adelantados por el **INVÍAS**.

4.2.3.4. Limitación de oferentes por imposición de barreras de entrada artificiales[43]

a. **Definición**

La **SIC** ha evidenciado que en los pliegos de condiciones o en los manuales de contratación de entidades públicas o aquellas de economía mixta que manejan recursos públicos, se imponen barreras de entrada artificiales que limitan la pluralidad de oferentes en los procesos de selección.

Debe recordarse que, el principio de selección objetiva guarda una estrecha relación con el principio de libre concurrencia de los interesados, que implica la posibilidad de estos para acceder e intervenir en el proceso de selección y la imposibilidad para la administración de establecer, sin justificación legal alguna, mecanismos o previsiones que conduzcan a la exclusión de potenciales oferentes. Si no se garantiza la libre concurrencia de los interesados, se vulnera el principio de selección objetiva, pues al excluir posibles proponentes se estaría creando un universo restringido de oferentes en el que perfectamente puede no estar la mejor oferta[44].
El contenido de la prohibición general para el caso concreto se relaciona con garantizar a los agentes la posibilidad de concurrir libremente al mercado en un marco de igualdad de condiciones y sin que se los discrimine de forma injustificada a través de barreras de entrada artificiales, como factor fundamental para que se desarrolle una dinámica de competencia sustancial y suficientemente efectiva[45].

---

[43] *Un ejemplo de este tipo de comportamiento se encuentra en la Resolución de sanción No. 21399 del 21 de abril de 2025 (Caso: ELECTROHUILA).*

[44] *C.E., Sec. Tercera, Sent. 2002-03487, ene. 28/2015. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.*

[45] *Res. SIC. 21399/2025. Disponible en:* https://www.sic.gov.co/sites/default/files/boletin-juridico/Apertura-ElectroHuila.-VF.-Publica.-Firmada.pdf.

b. **Alertas identificadas**

Algunas de las alertas que han sido identificadas son las siguientes:

- ***Determinación de requisitos restrictivos en los pliegos de condiciones y/o en los manuales de contratación que redunde en una baja pluralidad de oferentes:*** la inclusión de una serie de requisitos técnicos, económicos y/o jurídicos de difícil cumplimiento, constituyen una barrera de entrada artificial a los mercados. Estas condiciones generan una baja afluencia de oferentes que participan en el proceso de selección.

- ***Negativa de las entidades contratantes a modificar requisitos restrictivos, a pesar de las observaciones presentadas:*** durante los procesos de selección, los interesados presentan observaciones a los pliegos de condiciones, señalando que los requisitos establecidos restringen injustificadamente el acceso al mercado. A pesar de ello, los organismos estatales optan por mantener dichos requisitos.

- ***Exigencia de requisitos que actúen como barreras de entrada:*** cuando la entidad establece requisitos de cumplimiento obligatorio que sobrepasan lo necesario, está creando una barrera de entrada artificial para aquellos posibles proponentes cuya capacidad o experiencia es menor. Esto mantiene los niveles de competencia por debajo de su potencial.

- Las entidades públicas que, aun cuando tienen sus propios manuales de contratación, deben aplicar los principios de la función administrativa: la aplicación de los principios de libre competencia y concurrencia es transversal para los agentes de mercado que participan en el mercado nacional, sin importar su naturaleza o forma jurídica. De allí que, incluso las entidades exceptuadas de la aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública deban observar no solo los principios de libre competencia y concurrencia, sino además los principios de igualdad, transparencia, economía, neutralidad y selección objetiva. Lo anterior, garantiza la posibilidad de que todos aquellos que reúnan los requisitos para celebrar un contrato estatal, puedan concurrir ante la respectiva entidad a presentar sus ofertas y puedan formularlas sobre bases idénticas, sin perjuicio de limitaciones razonables que persigan asegurar la adecuada ejecución del contrato y el cumplimiento de los cometidos estatales[46].

---

[46] *C. E., Sec. Tercera, Sent. 2009-00131, sep. 3/2020. M.P. Alberto Montaña Plata.*

c. **Ejemplos de casos en los que se ha investigado este comportamiento**

i. Electrohuila: Resolución de sanción No. 21399 del 21 de abril 2025.

El 21 de abril de 2025 a través de la Resolución No. 21399 del 21 de abril 2025, la **SIC** sancionó a una empresa de servicios públicos domiciliarios por la presunta afectación de la prohibición general contenida en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, en al menos 55 procesos para la adquisición de bienes y servicios, al haber ejecutado una práctica tendiente a limitar la libre competencia y restringir de manera desproporcionada e injustificada la participación de oferentes en los procesos de selección que adelantó de 2019 a 2023.

La empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios aprovechó que sus procesos de selección no están sujetos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, sino a su propio manual de contratación, para determinar reglas en las convocatorias públicas que podrían atentar contra la libre competencia económica.

La **SIC** encontró que la empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios habría introducido 2 reglas en sus procedimientos de contratación que resultaban anticompetitivas en al menos 55 procesos de selección, cuyos presupuestos totales ascendían a más de 200 mil millones de pesos:

- La primera regla habría consistido en imponer un cobro no reembolsable a los potenciales proponentes por el derecho a participar en los procesos de selección.

- La segunda regla prohibía que los proponentes participaran en los procesos mediante figuras plurales como consorcios o uniones temporales.

La **SIC** probó que el agente de mercado sancionado, con la inclusión injustificada de estas 2 reglas en sus invitaciones, configuró una práctica restrictiva que limitó la libre participación de los agentes en los procesos de selección que adelantó dicha entre el 2019 y el 2023 y que ocasionó efectos anticompetitivos, tanto exclusorios como explotativos, que demuestran el impacto que tuvo esta conducta en la limitación de la libre competencia económica.

5. PREGUNTAS FRECUENTES

5.1. ¿Cuáles son las circunstancias que facilitan los comportamientos reprochados por la prohibición general?

Existen algunos factores que podrían influir para que un determinado proceso de selección pueda ser manipulable.

A continuación, se describen algunos factores que aumentarían el riesgo de que se gesten prácticas restrictivas de la competencia en los procesos de contratación estatal.

- **Necesidad periódica de compra.** La apertura regular de procesos de selección para satisfacer necesidades constantes de una entidad contratante aumenta la predictibilidad de los procesos y sus condiciones. Esa circunstancia permite que los agentes del mercado puedan coordinar su participación en los procesos de contratación implementado alguno de los comportamientos descritos y con un grado mayor de certeza respecto de lo requisitos exigidos por la entidad contratante, de esta forma, la materialización de la conducta tendría un mayor porcentaje de probabilidad.

- **Pocos sustitutos.** Las características particulares del bien o servicio a contratar pueden reducir el número de oferentes en la medida en que aumente su especificidad. Lo anterior facilita el conocimiento previo entre oferentes, lo cual puede facilitar la elaboración y ejecución de prácticas restrictivas de la competencia.

- **Bajo o nulo cambio tecnológico.** La no existencia de cambios tecnológicos puede influir notablemente en que los requisitos contenidos en los pliegos de condiciones coincidan con la tecnología de los oferentes que resultan adjudicatarios, a través de la inclusión de requisitos que coinciden con el oferente que ha prestado el bien o servicio a lo largo del tiempo.

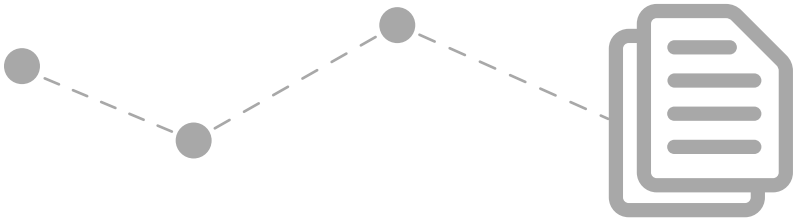
- **Estabilidad en las condiciones y formas de evaluación en los procesos de selección.** Al conservar los mismos requisitos y mecanismos de evaluación económica, la entidad contratante hace que sus procesos de selección sean más predecibles frente a sus potenciales oferentes. De esta forma, estos últimos pueden utilizar dicho conocimiento anticipado para manipular el proceso a su favor.

- **Exigencia de requisitos que actúen como barreras de entrada.** Cuando la entidad establece requisitos de cumplimiento obligatorio que no son acordes con el objeto a contratar, se crea una barrera de entrada artificial para aquellos posibles proponentes cuya capacidad o experiencia es menor. Esto mantiene los niveles de competencia por debajo de su potencial.

- **Intercambio de información entre proponentes y servidores de las entidades contratantes.** Los lazos de consanguinidad, comerciales o de cercanía personal entre los oferentes con servidores de las entidades contratantes pueden generar espacios o canales de comunicación no oficiales, que mejoran la condición de participación del oferente que resulta ser adjudicatario, normalmente con precios cercanos al presupuesto oficial.

- **Uso de fórmulas fácilmente manipulables.** La experiencia ha mostrado que el uso de fórmulas matemáticas de forma reiterativa y predecible, tales como la media aritmética (incluidas alta y baja) o la media geométrica, han sido ampliamente manipuladas en varios procesos de selección pública. En este sentido, debe evitarse la certidumbre respecto del procedimiento de selección a utilizar y la singularidad de este.

- **Inadecuado diseño del proceso de contratación**. Las fallas en el diseño de los procesos de contratación respecto del conocimiento de las características del mercado; no recaudar información sobre los productos, precios y costos actuales; no informarse sobre los precios en zonas geográficas vecinas y no obtener información sobre procesos de contratación anteriores para productos o servicios similares pueden ser factores que aumenten el riesgo para que existan restricciones a la libre competencia.



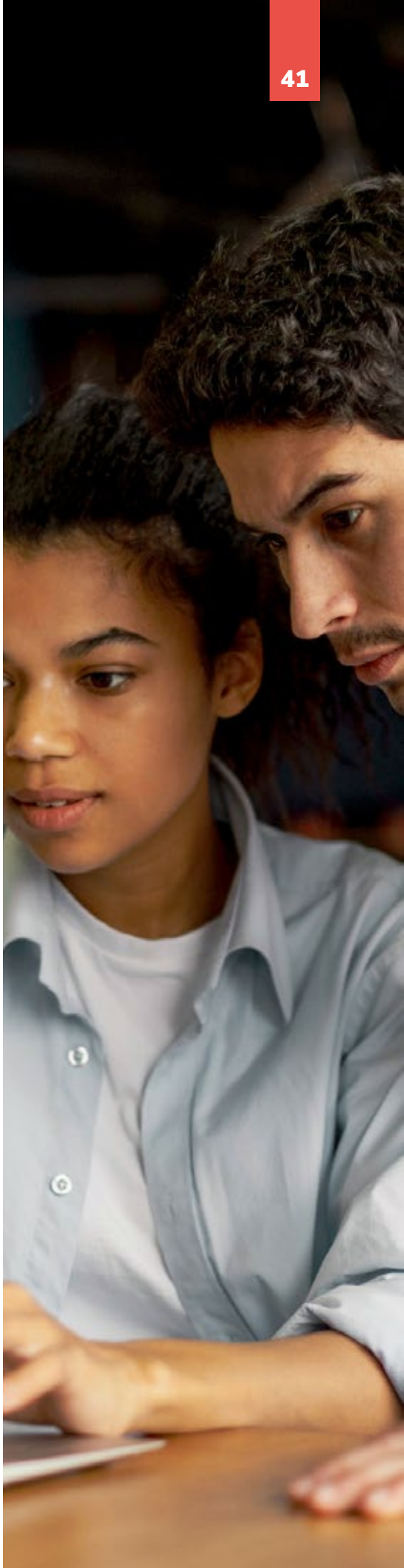
5.2. ¿Cómo prevenir las prácticas restrictivas de la competencia en procesos de contratación pública?

Existen varias acciones que las entidades contratantes pueden poner en marcha para reducir el riesgo de aparición y desarrollo de prácticas restrictivas de la competencia en los procesos de selección que adelanten. Entre los más efectivos se encuentran los siguientes:

- **Contar con toda la información disponible previo al diseño del proceso de selección.** La entidad contratante debe realizar todos los esfuerzos a su alcance para conocer lo más detalladamente posible las características del mercado en donde se realizará la contratación, los posibles proveedores y los precios actuales e históricos de los bienes o servicios a adquirir. Estas medidas permiten maximizar el número de proponentes al evitar los requisitos innecesarios, permitir sustitutos válidos para ampliar el mercado y evitar el pago de precios excesivos.

- **Establecer los requisitos de manera clara.** La claridad en las condiciones evita que la entidad deba interpretarlas, así se reduce la posibilidad de restricción vía interpretación.

- **Calificación de las ofertas.** Diversificar los métodos de calificación de las ofertas económicas puede dificultar la coordinación entre los agentes del mercado. Se recomienda que las entidades contratantes varíen los métodos de ponderación de las ofertas económicas o busquen fórmulas para diversificarlos, con el fin de evitar que los procesos se vuelvan predecibles y se facilite la manipulación por parte de los agentes de mercado participantes.



- **Determinación de requisitos habilitantes que no supongan una restricción a la competencia.** La inclusión de una serie de requisitos técnicos, financieros y/o jurídicos de difícil cumplimiento y que no sean acordes con el objeto a contratar pueden constituir una barrera de entrada a los mercados y una ventaja en cabeza de los agentes de mercado a quienes se les favorece para obtener la adjudicación de los contratos. El adecuado estudio del sector para la categorización e implementación de condiciones justas de mercado redunda en los principios de libre concurrencia y competencia.

- **Hacer seguimiento de los participantes y adjudicatarios de los procesos de selección.** Se recomienda que las entidades lleven registro de los oferentes que participan o manifiestan interés en los procesos de selección, así como de los que resultan adjudicatarios, con el fin de identificar situaciones de alerta o patrones históricos sospechosos de conductas anticompetitivas.

- **Relacionamiento entre los agentes de mercado y funcionarios y/o contratistas de las entidades contratantes.** Se recomienda evitar comunicaciones telefónicas, a través de correos electrónicos, o reuniones no institucionales, entre funcionarios de las entidades públicas que conocen de los procesos de selección con los posibles oferentes dada la cercanía existente entre estos o por el beneficio particular de los involucrados para tratar temas sensibles o no disponibles al público relacionados con los procesos de contratación a adjudicar.

- **Intercambio de información relevante y sensible sobre las condiciones del proceso de selección, antes de que sean públicas.** A través de los funcionarios públicos o contratistas del Estado, los agentes de mercado pueden obtener acceso a información relevante y confidencial sobre los procesos de contratación antes de que esta sea publicada en documentos como estudios previos, pliegos de condiciones, entre otros. La información privilegiada debe ser custodiada por las personas vinculadas con las entidades contratantes a efectos de que se garantice la igualdad, transparencia y libre competencia en los procesos de selección.

- **Verificación de las observaciones presentadas:** Durante los procesos de selección, los interesados presentan observaciones a los pliegos de condiciones. El análisis de las observaciones es un ejercicio fundamental pues se pueden identificar: (i) solicitudes sobre requisitos que pueden estar restringiendo injustificadamente el acceso al mercado y (ii) observaciones que resultan similares o idénticas, que podrían indicar un actuar coordinado. De allí que, la atención de las observaciones por parte de la entidad contratante genera un escenario que permite la estructuración de procesos de selección en condiciones de mercado y, también, una alerta sobre la existencia de una coordinación ya sea mediante un acuerdo colusorio o un control competitivo, entre ofertantes.

- **Capacitar a los funcionarios públicos relacionados con los procesos de contratación.** Es importante que el personal de cada entidad vinculado a la contratación conozca la normativa sobre protección de la competencia y su relación con la contratación estatal. De igual forma, es esencial que comprendan las distintas formas de detectar ese tipo de prácticas. Se recomienda solicitar a los participantes en los procesos de selección que aporten certificados de elaboración individual de sus propuestas[47]. Publicitar la posibilidad de poner en conocimiento de la autoridad posibles prácticas anticompetitivas. Las entidades deben promover entre sus funcionarios la necesidad de acudir a la autoridad de competencia cuando se tenga indicios de una posible práctica anticompetitiva, resaltando que se puede acudir incluso de manera anónima y exponiendo las pruebas que estimen pertinentes.

5.3. ¿Cuáles son las sanciones a las se pueden exponer por infringir el régimen general de la libre competencia económica?

Es importante que el personal de cada entidad vinculado a la contratación conozca la normativa sobre protección de la competencia y su relación con la contratación estatal. De igual forma, es esencial que comprendan las distintas formas de detectar ese tipo de prácticas. Se recomienda solicitar a los participantes en los procesos de selección que aporten certificados de elaboración individual de sus propuestas. Publicitar la posibilidad de poner en conocimiento de la autoridad posibles prácticas anticompetitivas. Las entidades deben promover entre sus funcionarios la necesidad de acudir a la autoridad de competencia cuando se tenga indicios de una posible práctica anticompetitiva, resaltando que se puede acudir incluso de manera anónima y exponiendo las pruebas que estimen pertinentes.

[47] *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Combatir la Colusión en los Procesos de Contratación Pública, adoptada el 17 de julio de 2012 y revisada en 2023.*

5.4. ¿Qué pasos debo seguir en caso de identificar o sospechar de una práctica restrictiva?

Si usted sospecha de la ocurrencia de una práctica restrictiva de la competencia, hay varios pasos que se deben seguir a fin de identificarla debidamente y adelantar el procedimiento que corresponde:

- Conozca las normas que protegen la libre competencia en procesos de contratación pública.
- No discuta sus sospechas con integrantes de los agentes de mercado presuntamente inmersos en el actuar anticompetitivo.
- Guarde en un lugar seguro todos los documentos relacionados con el proceso de selección, especialmente la correspondencia, sobres y registros de comunicaciones, entre otros.
- Realice un registro detallado de las conductas y declaraciones sospechosas.
- Informe acerca de sus sospechas a la **SIC** mediante los canales institucionales que se describen en el numeral 5.5. de la presente Guía.

5.5. ¿Cómo puedo entrar en contacto con la Superintendencia de Industria y Comercio para denunciar una práctica restrictiva de la competencia?

Las denuncias pueden ser presentadas ante la **SIC**, incluso de manera anónima, a través de cualquiera de estos canales:

- **Página web:** https://www.sic.gov.co/denuncie
- **Correo electrónico:** contactenos@sic.gov.co
- **Sede física:** Calle 24 # 7 - 43 local 108, Bogotá D.C., Colombia
- **Conmutador:** +57 (601) 5870000 y +57 (601) 592 0400
- **Línea Gratuita Nacional:** 01 8000 910165.

Nuestros horarios de atención al público son de lunes a viernes, de 8:00 a.m. a 4:30 p.m. en jornada continua. Dicho horario no aplica para la radicación de denuncias mediante el correo electrónico de la entidad que puede ser usado fuera del horario referido.

La **SIC**, a solicitud del denunciante, puede mantener la reserva de la identidad de quienes denuncien prácticas restrictivas de la libre competencia. Lo anterior, en caso de considerar que existen riesgos de que el quejoso sea objeto de represalias comerciales a causa de las denuncias presentadas.

Superintendencia de
Industria y Comercio

www.sic.gov.co

@sicsuper

@superintendencia_sic

Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia

@sicsuper

Sede Principal: Calle 24 No. 7 - 43 Bogotá, Colombia
Línea gratuita nacional: 01 8000 910 165