

Los términos de caducidad en materia de libre competencia

Las facultades sancionatorias de la **SIC** en casos de **colusión en licitaciones** caducan 5 años después de la adjudicación de los contratos

Bogotá | Legal Flash | Febrero 2025

ASPECTOS CLAVE

- El 24 de enero de 2025, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca suspendió provisionalmente dos actos de la SIC en materia de colusión en licitaciones, ya que la SIC habría actuado sin competencia por haber operado la caducidad de sus facultades sancionatorias.
- Para el tribunal, en los casos de colusión en licitaciones, la conducta anticompetitiva se consuma en el momento de la adjudicación del contrato, y no de su ejecución o liquidación.
- Según el tribunal, para que pueda hablarse de una conducta con unidad de propósito deben cumplirse varios requisitos: una estrategia general y coordinada que abarque múltiples acciones dirigidas a un mismo fin, continuidad en la ejecución de la conducta a lo largo del tiempo, un objetivo común que oriente todas las acciones, pruebas que evidencien dicha estrategia y un análisis integral de la conducta en su conjunto, en lugar de evaluar cada acción de forma aislada. Estos requisitos no se cumplieron en el caso bajo análisis.





Los términos de caducidad en materia de libre competencia

En una importante providencia del 24 de enero de 2025, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (“TAC”) accedió a la suspensión provisional de actos emitidos por la Superintendencia de Industria y Comercio (“SIC”) dentro de un proceso sancionatorio por presuntas prácticas restrictivas de la competencia.

En las decisiones correspondientes (Resolución No. 26266 del 5 de julio de 2019 y Resolución No. 61366 del 17 de noviembre de 2019), se alegaba que diferentes agentes se habían coordinado o coludido para obtener la adjudicación sucesiva de contratos relacionados con el desarrollo de obras de la malla vial de Bogotá adelantados por el Instituto de Desarrollo Urbano.

En este caso, el TAC consideró acreditado que la SIC actuó sin competencia, dado que había operado el fenómeno de la caducidad, al haber transcurrido más de cinco años desde la **adjudicación** del último contrato en que supuestamente se presentaron las conductas anticompetitivas. Para sustentar su decisión, el tribunal se basó en su propio precedente de septiembre de 2024 sobre el cómputo de la caducidad en conductas o acuerdos continuados.

La medida cautelar solicitada

Como medida cautelar en el marco de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, los demandantes solicitaron la suspensión provisional de las Resoluciones No. 26266 de 2019 y No. 61366 de 2019, y que la SIC se abstuviera de efectuar el cobro de las multas impuestas en ellos. Argumentaron que la SIC había actuado fuera de su competencia debido a la operación del término de caducidad.

La SIC, por su parte, argumentó que el proceso no solo sancionaba un acuerdo colusorio, sino también la implementación de un sistema diseñado para falsear la libre competencia en nueve procesos de selección. Según la SIC, estas conductas debían considerarse como continuadas y, por ende, el término de caducidad debía contarse desde la liquidación del último contrato afectado por el acuerdo anticompetitivo.

El término de caducidad para colusión en licitaciones

En este caso, el TAC determinó que la caducidad debe contarse desde la adjudicación del contrato, no desde su liquidación. Según el artículo 27 de la Ley 1340 de 2009, la facultad sancionatoria de la SIC en casos de prácticas comerciales restrictivas caduca transcurridos cinco años desde la ejecución de la conducta violatoria o del último hecho constitutivo de la misma en los casos de conductas de tracto sucesivo.

En las resoluciones bajo análisis, la SIC había argumentado que los hechos estaban relacionados por una unidad de propósito, habiendo una estrategia general para afectar varios procesos de selección contractual. Además, había señalado que las conductas de colusión se prolongaron hasta la liquidación del último contrato afectado por el acuerdo anticompetitivo.

Sin embargo, el TAC consideró que esta premisa era contradictoria ya que, si hubiese una unidad de propósito, no habría motivo para individualizar la conducta en relación con cada uno de los contratos. Este tribunal no compartió el criterio de la SIC de considerar las conductas como continuadas.



Para el TAC, la conducta anticompetitiva se consume en el momento de la adjudicación del contrato, ya que a partir de dicha decisión queda excluida cualquier posibilidad de seguir compitiendo. En otras palabras, la colusión se presenta desde la realización del acuerdo anticompetitivo hasta la adjudicación de cada contrato, y se debe analizar de manera independiente para cada proceso contractual. La ejecución y liquidación del contrato son consecuencias de la consolidación del acuerdo colusorio, no conductas anticompetitivas en sí mismas. Por lo tanto, la adjudicación del contrato es el punto en el que se consume la lesión del derecho a la libre competencia.

La unidad de propósito

Uno de los puntos tratados en esta sentencia que pueden resultar más relevantes para futuras decisiones de la SIC es el de la unidad de propósito. Para que exista, se deben cumplir con los siguientes requisitos:

1. **Estrategia General y Coordinada con un objetivo común:** Debe existir una estrategia general y coordinada que abarque múltiples acciones o eventos que, aunque puedan parecer independientes, estén dirigidos a un mismo fin. En el caso de colusión en licitaciones, esto implica que las acciones de los involucrados estén orientadas a afectar varios procesos de selección contractual con el objetivo de obtener adjudicaciones de contratos de manera anticompetitiva.
2. **Continuidad en la Ejecución de la Conducta:** La conducta debe ser continuada o de tracto sucesivo, lo que significa que se extiende a lo largo del tiempo y no se limita a un solo evento aislado. En el contexto de acuerdos colusorios, esto implica que haya un único acuerdo que se refiera a la presentación de múltiples propuestas coordinadas en diferentes procesos de selección contractual para asegurar la adjudicación de contratos.
3. **Pruebas de la unidad de propósito:** Es necesario contar con pruebas que demuestren que las propuestas presentadas en los procesos de selección formaban parte de una estrategia común. Esto implica que se debe tratar de una única conducta, aunque esta afecte varias licitaciones.
4. **Análisis de la Conducta en su Conjunto:** El análisis de la conducta debe considerar todos los eventos y acciones en su conjunto, no de manera aislada. Esto implica evaluar cómo cada acción contribuye al objetivo común y cómo se interrelacionan para lograr el propósito anticompetitivo. Si se trata de una conducta continuada, el análisis de la SIC no se debe segmentar por procesos de selección, sino que se debe probar que ha habido un acuerdo del que se derivan actos específicos de los investigados.

Estos elementos permiten establecer que las acciones no son eventos aislados, sino parte de una conducta continuada con un propósito anticompetitivo común.

En el caso bajo estudio, la SIC no había demostrado la existencia de los mismos, y se limitó a mostrar la colusión en procesos de selección independientes.



La decisión

El TAC concluyó que la SIC había actuado sin competencia, dado que la facultad sancionatoria había caducado antes de la expedición de los actos administrativos sancionatorios. En este caso, la adjudicación del último contrato fue el 13 de noviembre de 2009, por lo que la SIC debió haber notificado el acto administrativo sancionatorio antes del 13 de noviembre de 2014.

Como consecuencia de esta decisión, la SIC no podrá cobrar las multas impuestas mientras se resuelve de fondo el asunto.

El fallo del TAC marca un **precedente relevante** en la interpretación del cálculo de caducidad en procesos sancionatorios por colusión en licitaciones y podría tener un impacto significativo en futuras actuaciones de la SIC en materia de libre competencia.



Para obtener información adicional sobre el contenido de este documento puede enviar un mensaje a nuestro equipo del **Área de Conocimiento e Innovación** o dirigirse a su contacto habitual en Cuatrecasas.

©2025 CUATRECASAS

Todos los derechos reservados.

Este documento es una recopilación de información jurídica elaborado por Cuatrecasas. La información o comentarios que se incluyen en el mismo no constituyen asesoramiento jurídico alguno.

Los derechos de propiedad intelectual sobre este documento son titularidad de Cuatrecasas. Queda prohibida la reproducción en cualquier medio, la distribución, la cesión y cualquier otro tipo de utilización de este documento, ya sea en su totalidad, ya sea en forma extractada, sin la previa autorización de Cuatrecasas.

