REPÚBLICA DE COLOMBIA

MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO
SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

RESOLUCIÓN NÚMERO 20884 DE 2024

(26/04/2024)

"*Por la cual se ordena la apertura de una investigación y se formula pliego de cargos*"

Radicado No. 23-143730

VERSIÓN PÚBLICA

EL SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA

En ejercicio de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, en especial las previstas en el artículo 52 del Decreto 2153 de1992, modificado por el artículo 155 del Decreto 19 de 2012, y el numeral 4 del artículo 9 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 4 del Decreto 92 de 2022, y

CONSIDERANDO

1. Que el artículo 333 de la Constitución Política establece que "[*l*]*a libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades"* y que "[*e*]*l Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional*".

2. Que de conformidad con lo dispuesto en los numerales 2 y 3 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 1 del Decreto 92 de 2022, es función de la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante "Superintendencia"), "*en su condición de Autoridad Nacional de Protección de la Competencia, velar por la observancia de las disposiciones en esta materia en los mercados nacionales*" y "[*c*]*onocer en forma privativa de las reclamaciones o quejas por hechos que afecten la competencia en todos los mercados nacionales y dar trámite a aquellas que sean significativas para alcanzar en particular, los siguientes propósitos: la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica*".

3. Que de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 1340 de 2009, la mencionada Ley junto con la Ley 155 de 1959 y el Decreto 2153 de 1992 "*constituyen el régimen general de protección de la competencia, aplicables a todos los sectores o actividades económicas*".

4. Que el artículo 2 de la Ley 1340 de 2009 establece que "[*l*]*o dispuesto en las normas sobre protección de la competencia se aplicará respecto de todo aquel que desarrolle una actividad económica o afecte o pueda afectar ese desarrollo, independientemente de su forma o naturaleza jurídica y en relación con las conductas que tengan o puedan tener efectos total o parcialmente en los mercados nacionales, cualquiera sea la actividad o sector económico*".

5. Que de acuerdo con lo establecido en el numeral 4 del artículo 9 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 4 del Decreto 92 de 2022, la Delegatura para la Protección de la Competencia (en adelante "Delegatura") tiene la función de "[*t*]*ramitar de oficio o por solicitud de un tercero, averiguaciones preliminares e instruir las investigaciones tendientes a establecer infracciones a las disposiciones sobre protección de la competencia*".

6. La Delegatura inició de oficio la presente actuación administrativa a partir de la información publicada en medios de comunicación sobre la posible infracción al régimen de la libre competencia que habría tenido lugar en el marco del proceso de selección No. CEN1-20222652, por medio del cual se buscaba contratar el servicio de transporte de personal y carga en helicópteros. Así, encontró que el periódico **PORTAFOLIO** denunció las presuntas irregularidades que se habrían presentado en dicho proceso de selección[1].

Al respecto, **PORTAFOLIO** señaló que en el marco del proceso de selección No. CEN1-20222652 adelantado por **CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S.** (en adelante

[1] Radicado No. 23-143730-150, archivo 23-143730 PRESERVACION WEB-20230911_172728-Grabación de la reunión del CP-ELECT del CP. Ruta: CP/ CP-ELECT/ 150/ 23143730—0015000010/23-143730 PRESERVACION WEB/ HALLAZGO 3/23-143730 PRESERVACION WEB-20230911_172728-Grabación de la reunión

"**CENIT**"), filial de la **EMPRESA COLOMBIANA DE PETRÓLEOS S.A**. (en adelante "**ECOPETROL**"), **HELISTAR S.A.S**. (en adelante "**HELISTAR**"), quien vendría ejecutando este contrato desde hace 12 años, resultaría adjudicatario nuevamente[2].

Además, **PORTAFOLIO** precisó que el comportamiento presuntamente anticompetitivo habría iniciado desde el Concurso Cerrado No. 524241 adelantado por **ECOPETROL**[3] en el año 2011, pues los interesados en participar en el proceso debían tener los helicópteros disponibles para que fueran inspeccionados, requisito que resultaba ser de difícil cumplimiento. En lo referente a este aspecto, **PORTAFOLIO** resaltó que **HELISTAR** compró las aeronaves, mientras que otros interesados manifestaron que no tenían los helicópteros, pero que la inspección podría adelantarse en otros lugares y que, en caso de resultar adjudicatarios, podrían trasladarlos al país[4].

Así mismo, se indicó que en el año 2015 **OLEODUCTO CENTRAL S.A.** (en adelante "**OCENSA**"), una subsidiaria de **ECOPETROL**, adelantó el mismo proceso de selección. Sin embargo, este fue cancelado por un conflicto de intereses sustentado en la relación existente entre la presidente de **OCENSA**, [redacted] (presidente de **OCENSA** para la época), con la empresa [redacted] **–** [redacted] (en adelante "[redacted]"). En consecuencia, en el año 2016 **CENIT** adelantó el proceso de selección para contratar el servicio de transporte de personas y de carga por medio de helicópteros y **HELISTAR** resultó adjudicatario[5].

PORTAFOLIO también mencionó que el año 2021 el proceso de selección fue adelantado nuevamente por **CENIT**, quien decidió suspenderlo y renovó por un año el contrato que estaba ejecutando **HELISTAR**. Finalmente, indicó que en el año 2022 **CENIT**, en un corto tiempo, adelantó el proceso de contratación, pero que con fundamento en una revisión interna y un estudio de mercado especializado decidió cancelar la fase 2 del proceso como acción de control y debida diligencia[6].

7. Con base en la información pública sobre las presuntas irregularidades que habrían tenido lugar en los procesos de selección adelantados por **ECOPETROL**, su subsidiaria **OCENSA** y su filial **CENIT**, para la contratación del servicio de transporte de personal y carga por medio de helicópteros, la Delegatura recopiló información relacionada con estos hechos con el fin de determinar si era necesario iniciar una investigación formal ante la posible ocurrencia de conductas anticompetitivas.

De esta forma, con fundamento en lo establecido en los numerales 56, 57 y 58 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 1 del Decreto 92 de 2022, la Delegatura realizó visitas administrativas a **ECOPETROL**[7], [redacted][8], **HELISTAR**[9], **OCENSA**[10] y **CENIT**[11]. Así mismo, revisó la información requerida en las visitas administrativas y la disponible en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (en adelante "**SECOP**"), en el Registro Único Empresarial y Social (en adelante "**RUES**") y en la plataforma **SUPLOS** administrada por **CENIT**.

8. Que mediante memorando interno radicado con el No. 23-143730-210 del 22 de noviembre de 2023, el Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia ordenó el inicio de una averiguación preliminar con el fin de establecer si existe evidencia suficiente para abrir una investigación por la realización de prácticas anticompetitivas en el marco de los procesos de selección adelantados por diferentes empresas del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL**[12] para contratar los servicios de transporte de personal y carga en helicópteros.

---

[2] Ibidem.
[3] Por medio de este concurso **ECOPETROL** buscaba contratar el servicio de transporte de personas y carga por medio de Helicópteros.
[4] Radicado No. 23-143730-150, archivo 23-143730 PRESERVACION WEB-20230911_172728-Grabación de la reunión del CP-ELECT del CP. Ruta: CP/ CP-ELECT/ 150/ 23143730—0015000010/23-143730 PRESERVACION WEB/ HALLAZGO 3/23-143730 PRESERVACION WEB-20230911_172728-Grabación de la reunión
[5] Ibidem.
[6] Ibidem.
[7] Folio 63 al 76 del CRGF 1. Folio 101 al 112 del CRGF 1.
[8] Folio 11 al 17 del CRGF 1.
[9] Folio 47 al 62 del CRGF 1.
[10] Folio 77 al 87 del CRGF 1.
[11] Folio 113 al 120 del CRGF 1. Folio 122 al 130 del CRGF 1.
[12] El Grupo Ecopetrol está conformado por las siguientes 21 sociedades: **INTERCONEXIÓN ELÉCTRICA S.A. E.S.P.**, **ECOPETROL AMÉRICA**, **ECOPETROL PERMIAN**, **ECOPETROL BRASIL**, **HOCOL S.A.**, **ECOPETROL COSTA AFUERA COLOMBIA S.A.S.**, **ECOPETROL USA**, **EQUIÓN ENERGÍA LTDA.**, **INVERSIONES DE GASES DE COLOMBIA S.A. INVERCOLSA**, **ECP HIDROCARBUROS DE MÉXICO**, **ECOPETROL PERÚ**, **CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S.**, **OLEODUCTO DE LOS LLANOS ORIENTALES S.A.**, **OLEODUCTO BICENTENARIO DE COLOMBIA S.A.S.**, **OLEODUCTO CENTRAL S.A.**, **OLEODUCTO DE COLOMBIA S.A.**,

9. Que, analizada la información recaudada en la etapa de averiguación preliminar, la Delegatura evidenció elementos de juicio suficientes para sustentar la hipótesis de una presunta y continua transgresión al régimen de protección de la libre competencia en los procesos de selección que tenían por objeto la contratación del servicio de trasporte de personal y carga en helicópteros, adelantados entre los años 2011 y 2023 por **ECOPETROL**, **OCENSA** (subsidiaria de **ECOPETROL**) y **CENIT** (filial de **ECOPETROL**).

En particular, la conducta presuntamente restrictiva de la competencia habría consistido en que las sociedades del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL** que adelantaron cada proceso de selección para contratar el servicio de transporte de personal y de carga en helicópteros, habrían favorecido a **HELISTAR** en el marco de esos procesos para lograr que esa empresa resultara adjudicataria de los contratos correspondientes sin enfrentar presiones competitivas. Al respecto, en los procesos de selección que a continuación se relacionan se habrían establecido condiciones indicativas de la existencia de un presunto direccionamiento en favor de **HELISTAR**, sociedad que ha sido la única que ha prestado el servicio de transporte de personal y carga en helicópteros a algunas sociedades del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL** durante el periodo comprendido entre los años 2011 y 2023.

Tabla No. 1 – Procesos de selección

Proceso de selección	Entidad que adelantó el proceso de selección
Concurso Cerrado No. 524241 de 2011 Tuvo origen en el proceso de precalificación No. **PRECUG-14011**.	**ECOPETROL**
Proceso de Solicitud Privada de Ofertas No. 3000007219 de 2015 Tuvo origen en el proceso de precalificación del año 2015.	**OCENSA**
Proceso Competitivo Abierto de 2016	**CENIT**
Proceso de Selección No. Cen1-20211787 de 2021 Tuvo origen en el proceso de precalificación No. **PREC-577-21**.	**CENIT**
Proceso Competitivo Abierto No. CEN1-20222652 de 2022	**CENIT**
Proceso de Selección No. DOC816794902 de 2023	**ECOPETROL**

Fuente: Elaboración por la Superintendencia.

En este sentido, la Delegatura encuentra procedente adelantar una investigación administrativa con el fin de determinar si los agentes del mercado vinculados a esta conducta habrían incurrido en una práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia económica, comportamiento que será analizado de conformidad con la prohibición general establecida en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

Es importante advertir que el presunto direccionamiento de los procesos de selección investigados a favor de **HELISTAR** pudo obedecer a una de dos circunstancias. En primer lugar, esa situación se pudo generar porque **HELISTAR** habría ejercido una determinada influencia en las entidades del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL** para efectos de que fijaran los criterios y adoptaran las decisiones que permitieron que el contratista siempre obtuviera la adjudicación de los contratos sin enfrentar presiones competitivas. En este caso el comportamiento anticompetitivo se habría materializado por la participación activa y coordinada de **ECOPETROL**, **OCENSA**, **CENIT** y **HELISTAR**. En segundo lugar, la conducta también pudo obedecer a que las entidades del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL**, de manera independiente y sin el ejercicio de alguna influencia por parte de **HELISTAR**, habrían incumplido los deberes mínimos de diligencia que les eran exigibles en su condición de profesionales al diseñar y ejecutar los procesos de selección que se han considerado en este acto. En este caso la limitación a la dinámica de la competencia se habría generado exclusivamente por el comportamiento de **ECOPETROL**, **OCENSA** y **CENIT**, de manera que **HELISTAR** simplemente habría participado en los procesos de selección atendiendo las condiciones que habrían impuesto las entidades contratantes.

En consecuencia, la Delegatura formulará una imputación principal consistente en que el presunto direccionamiento de los procesos de selección se habría dado mediante la participación activa y coordinada de **ECOPETROL**, **OCENSA**, **CENIT** y **HELISTAR**. Ahora bien, en caso de que en el curso de la investigación no se acredite que **HELISTAR** participó de manera activa y coordinada en la conducta descrita, la imputación subsidiaria consistirá en que **ECOPETROL**, **OCENSA** y **CENIT**, en incumplimiento de los deberes mínimos de diligencia que les eran exigibles en su condición de profesionales al diseñar y ejecutar los procesos de selección, habrían establecido unos criterios de selección injustificados y adoptado unas decisiones mediante las cuales habrían restringido la libre participación de otros agentes en los procesos en cuestión.

La Delegatura resalta que la formulación de una imputación en este sentido está permitida con fundamento en los principios de la función administrativa, previstos en el artículo 209 de la Constitución Política y 3 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), en particular los de eficacia, economía y celeridad. Así mismo, esa imputación respetaría las garantías asociadas al debido proceso de los investigados en el marco del derecho administrativo sancionatorio. Esto es así porque los investigados tendrían todas las condiciones para entender con claridad los fundamentos fácticos y jurídicos de esa imputación, así como los elementos necesarios para ejercer adecuadamente su derecho de defensa.

10. Para describir la conducta que habría restringido la libre competencia en el marco de la contratación del servicio de transporte de personas y de carga por medio de helicópteros, la Delegatura explicará, en primer lugar, algunos aspectos generales relacionados con **ECOPETROL**, **CENIT** y **OCENSA**, sociedades de economía mixta enfocadas en el sector de hidrocarburos. En particular, hará alusión a su naturaleza jurídica, su objeto social y su régimen contractual.

10.1 Naturaleza jurídica y objeto social de ECOPETROL, CENIT y OCENSA

a. ECOPETROL

ECOPETROL es una sociedad anónima de carácter comercial que desarrolla su objeto en competencia con particulares[13]. Por disposición legal, es una sociedad de economía mixta del orden nacional (con 88,49% de participación estatal y 11,51% de participación privada)[14] y está vinculada al Ministerio de Minas y Energía[15].

En términos generales, el objeto social de **ECOPETROL** es el desarrollo en Colombia o en el exterior de actividades industriales y comerciales correspondientes o relacionadas con la exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de hidrocarburos, sus derivados y productos[16]. **ECOPETROL** desarrolla su actividad económica a través de 21 sociedades (entre las cuales están incluidas **CENIT** y **OCENSA**) en las que tiene participación mayoritaria en el capital accionario, por lo que en conjunto estas sociedades conforman el **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL**. En el presente acto administrativo, la Delegatura se enfocará en las sociedades del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL** relacionadas con los procesos de contratación del servicio de transporte por helicópteros, es decir, **ECOPETROL**, **OCENSA** y **CENIT**.

El artículo 1 de la Ley 1118 de 2006 le dio la potestad a **ECOPETROL** de establecer subsidiarias, sucursales y agencias en Colombia y en el exterior. Sobre esa base, por medio del Decreto 1320 de 2012 fue autorizada para constituir una filial cuyo objeto social principal sería el transporte y/o almacenamiento de hidrocarburos, sus derivados, productos y afines, a través de sistemas de transporte o almacenamiento propios o de terceros[17]. La sociedad en cuestión es **CENIT**.

b. CENIT

CENIT[18] es una sociedad comercial por acciones simplificada, de economía mixta, adscrita al Ministerio de Minas y Energía[19]. Fue constituida el 15 de junio de 2012 y su objeto social consiste en la ejecución de actividades industriales y comerciales propias de la industria de hidrocarburos y de energía, en particular el transporte y/o almacenamiento y/o logística de hidrocarburos, sus derivados

---

[13] C. Const., Sent. C-722, sept. 12/ 2007. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. L. 1118/2006, art. 1.
[14] Disponible en: https://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/Home/es/Inversionistas/informacion/Composicionaccionaria, consultado el 29 de noviembre de 2023
[15] L. 1118/2006, art. 1.
[16] Radicado No. 23-143730-204, archivo 23143730--0020400004 del CP-ELECT del CP
[17] D. 1320/2012, art. 1.
[18] Radicado No. 23-143730-204, archivo 23143730—0020400005 del CP-ELECT del CP.
[19] Radicado No. 23-143730-38, archivo 23143730--0003800007 (Estatutos-Sociales-2022) del CP-ELECT del CP

y productos afines, a través de sistemas de transporte y/o almacenamiento, propios o de terceros, en Colombia y en el extranjero[20]. El 9 de agosto de 2012 fue declarada la existencia de un grupo empresarial con fundamento en el control directo que ejerce **ECOPETROL** como matriz de **CENIT**.

c. OCENSA

OCENSA es una sociedad anónima de economía mixta constituida desde el año 1994. Esta sociedad hace parte del segundo grado del orden nacional y está regida por las normas aplicables a las sociedades comerciales anónimas. De acuerdo con la información disponible en el **RUES**, desde 2013 **ECOPETROL** ejerce control indirectamente sobre **OCENSA** a través de **CENIT**[21]. Su objeto social consiste en el transporte de petróleo crudo por oleoductos por cuenta propia, de terceros o asociada a terceros, en Colombia y en el extranjero[22].

10.2 Régimen contractual de ECOPETROL, CENIT y OCENSA

ECOPETROL, **CENIT** y **OCENSA** son sociedades de economía mixta. Por lo tanto, los actos y negocios jurídicos para administrar y ejecutar su objeto social se rigen por las normas del derecho privado y la legislación especial aplicable al sector de hidrocarburos[23]. Sin embargo, dado que hacen parte del sector descentralizado[24], están sujetas a controles administrativos y no están exentas de que les sean aplicadas las normas del derecho público en algunos casos. De esta forma lo ha manifestado la Corte Constitucional:

> "*En conclusión, en dichas sentencias, la Corte recordó que independiente del porcentaje de participación que el Estado tenga en una sociedad de economía mixta, el legislador tiene competencia para intervenir en su régimen jurídico. Dicha autonomía, de otro lado, no excluye a dichas sociedades de los controles estatales en ciertas materias –fiscales, inhabilidades e incompatibilidades, etc.–. Las sociedades de economía mixta hacen parte ciertamente de la estructura orgánica estatal, pero su actividad misional en términos generales debe tener la flexibilidad y capacidad igualitaria de competencia que ofrecen las normas de derecho privado. En síntesis, en el esquema de la descentralización por servicios, los proveedores pueden constituirse en empresas en las que el Estado tiene participación accionaria en colaboración con los particulares (sociedades de economía mixta), así como en sociedades en las que todos los activos son estatales (empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades públicas). Estas sociedades son necesarias para que el Estado pueda prestar óptimamente los servicios, por lo que el legislador puede crearlas ponderando el interés general de su participación en los mercados con la libertad de empresa. Estas empresas con participación pública pueden concurrir a los mercados para competir con el sector privado, atendiendo a las dinámicas del mercado. Sin embargo, no están exentas de aplicar en ciertos eventos normas de derecho público, sin que lo anterior implique el abandono del régimen jurídico privado para sus actividades misionales"*[25].

Ahora bien, respecto del régimen de contratación es importante indicar que, aun cuando **ECOPETROL**, **CENIT** y **OCENSA** como sociedades de economía mixta no están sujetas al Estatuto General de la Contratación, sí están llamadas a aplicar los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal[26], así como los principios del régimen de contratación pública que se fundamentan en consideraciones de libre competencia de conformidad con el artículo 76 de la Ley 80 de 1993. Esta norma establece:

> "***ARTÍCULO 76. DE LOS CONTRATOS DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES.*** *Los contratos de exploración y explotación de recursos naturales renovables y no renovables, así como los concernientes a la comercialización y demás actividades comerciales e industriales propias de las entidades estatales a las que*

---

[20] Ibidem.
[21] Radicado No. 23-143730-204, archivo 23143730—0020400003 del CP-ELECT del CP.
[22] Radicado No. 23-143730-203, archivo 201 del CP-ELECT del CP. Ruta: CP/ CP-ELECT/203/23143730—0020300018/Expediente-OLEODUCTO CENTRAL S.A/201
[23] L. 1118/ 2006, art. 6. L. 1150/ 2007, art. 14. L. 80/ 1993, art. 76.
[24] L. 489/ 1998, art. 68. "*Son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Cómo órganos del Estado aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cuál están adscritas".*
[25] C. Const., Sent. C-306, jul. 10/2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
[26] L. 1150/ 2007, arts. 13 y 14.

correspondan las competencias para estos asuntos, continuarán rigiéndose por la legislación especial que les sea aplicable. Las entidades estatales dedicadas a dichas actividades determinarán en sus reglamentos internos el procedimiento de selección de los contratistas, las cláusulas excepcionales que podrán pactarse, las cuantías y los trámites a que deben sujetarse.
Los procedimientos que adopten las mencionadas entidades estatales, desarrollarán el deber de selección objetiva y los principios de transparencia, economía y responsabilidad establecidos en esta ley.

En ningún caso habrá lugar a aprobaciones o revisiones administrativas por parte del Consejo de Ministros, el Consejo de Estado ni de los Tribunales Administrativos." (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Lo anterior fue reiterado por la Corte Constitucional en el estudio de constitucionalidad de algunos artículos de la Ley 1118 del 2006. Allí estableció:

"*De lo anteriormente expuesto se deduce que no resulta contrario a la Constitución que el legislador establezca que los procesos de contratación que se dan en determinadas áreas específicas, tales como las de exploración y explotación de los recursos naturales renovables y no renovables, se adelanten por las reglas del derecho privado,* ***sin que, de otra parte, ello signifique que no hayan de tenerse en cuenta en dichos procesos tanto el deber de selección objetiva como los principios de transparencia, economía y responsabilidad establecidos en la Ley 80 de 1993***"[27] (Negrilla y subrayado fuera de texto).

En este orden de ideas, la actividad de contratación de **ECOPETROL**, **CENIT** y **OCENSA** está sometida a los principios y fines de la contratación pública, que es una condición necesaria para garantizar la libre competencia en sus procesos de contratación. En particular, el principio de selección objetiva impone el deber de elegir la oferta más favorable de manera que no se establezcan criterios de selección dirigidos a un factor, interés o motivación subjetiva, pues la selección de contratistas debe fundamentarse en criterios verificables que propendan por la eficacia, eficiencia y economía de los recursos públicos[28].

Adicionalmente, las mencionadas sociedades son conscientes de que es su obligación aplicar los principios de la contratación pública. Tanto es así que [redacted] (vicepresidente jurídico de **ECOPETROL**), durante la visita administrativa adelantada en las instalaciones de **ECOPETROL**, manifestó lo siguiente:

"**Delegatura**: ***Usted nos podría aclarar, doctor, la naturaleza jurídica de la contratación que maneja Ecopetrol****. Es decir, ¿por qué norma se rige o cómo se maneja este tema?*

F.I.B.A.: ***Sí, la Ley 1118 señala que la contratación de Ecopetrol se rige por el derecho privado. Ese es el fundamento básico de la contratación. Dentro de eso, del derecho privado, pues por supuesto que están los principios de contratación administrativa que los aplicamos***"[29].

En el mismo sentido, '[redacted] (vicepresidente de abastecimiento de **CENIT**), durante la declaración que rindió en el marco de la visita administrativa adelantada en **CENIT** el 29 de marzo de 2023, manifestó lo siguiente:

"***Despacho:*** *(...) ¿cuál es el procedimiento interno que se adelanta de cara a la adquisición de un servicio*?

H.C.B.V.: *Pero antes de eso yo creo que es importante volver a recabar sobre algo que mencioné y es que la configuración de las gerencias cambió desde el 1º de marzo del año 2023 (...) o sea, acabamos de cambiar realmente el modelo de administración y si quieren recabar sobre particularmente cómo nace una necesidad de contratación de helicópteros, tengo que devolverme a la estructura anterior.*

(...)

---

[27] C. Const., Sent. C-722, sept. 12/ 2007. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
[28] Cfr. C.E., Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de diciembre 15 de 2017. Rad. 2013-00169-01 (50.045). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.
[29] Folio 1062 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/ CRG/ CRGF/ CRGF2/ F1062/ 01-DEC_FERNAN-BEJARANO/ GRABACION/ FERNAN IGNACIO BEJARANO ARIAS. Minuto 50:23

> ***H.C.B.V.**: Importante entender que este es un proceso de contratación que se ha venido ejecutando en sinergia con varias empresas del grupo empresarial **ECOPETROL**, empezando por **ECOPETROL S.A.**, del cual es parte también en esa sinergia **OCENSA**, el [redacted], el [redacted] y el [redacted]. Somos las compañías que estamos y actuamos en sinergia a través de un acuerdo de sinergia o de un acuerdo de sinergia en general, **que efectivamente lo que da es una potestad a CENIT para adelantar con base en todo su manual de contratación, entendiendo que nos regimos por el derecho privado y que contratamos con los principios de la contratación estatal, llevar a cabo esa negociación o ese proceso de selección de contratista para las empresas del grupo**"*[30].

En línea con lo anterior, esta Superintendencia en ocasiones anteriores ha indicado que, si se diseña y se ejecuta un proceso de selección sin atender los principios de la contratación estatal y con el objetivo de favorecer a un determinado contratista, el comportamiento corresponderá a una práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia, pues de esa manera se impide el funcionamiento de una dinámica de competencia sustancial y suficientemente efectiva[31].

En conclusión, los procesos de selección por medio de los cuales se busca contratar el servicio de transporte de personal y carga en helicópteros adelantados por **ECOPETROL**, **CENIT** y **OCENSA** deben adecuarse a los principios de la contratación pública y, en ese sentido, aplicarlos. Por lo tanto, el comportamiento dirigido a desconocerlos y favorecer a un determinado contratista configuraría una restricción a la libre competencia. Esto implica que la Superintendencia está facultada para verificar si en estos procesos de selección se habría vulnerado o no el régimen de protección de la competencia.

11. A continuación se expondrán: **(i)** las razones por las cuales **ECOPETROL**, **CENIT**, **OCENSA** y otras sociedades que hacen parte del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL** requieren el servicio de transporte de personal y carga por medio de helicópteros; **(ii)** la descripción de los acuerdos de sinergia que dieron lugar a los procesos de selección objeto de estudio; y **(iii)** el agente de mercado que resultó adjudicatario en dichos procesos de selección.

11.1. Razones para la contratación del servicio de transporte de carga y pasajeros por medio de helicópteros (servicio aéreo helicoportado)

La actividad petrolera está dividida en los segmentos *Upstream* (exploración y producción), *Midstream* (transporte) y *Downstream* (distribución y comercialización). Por esa razón, para el **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL** es necesaria la contratación del servicio de transporte de personal y carga por medio de helicópteros para atender las necesidades de estos segmentos, que son considerados como actividades de utilidad y un servicio público esencial[32]. Por medio de este servicio se da apoyo a las actividades relacionadas con la operación en yacimientos *onshore* (en tierra firme) y *offshore* (fuera de tierra), sísmica, exploración y mantenimiento de los diferentes sistemas de transporte (oleoductos, poliductos, descargaderos y terminales marítimos, entre otros)[33].

De igual manera, el servicio aéreo helicoportado está enfocado principalmente en la realización de las siguientes cuatro actividades aéreas:

(i) Operaciones aéreas para salvaguardar y proteger la vida. Están enfocadas en el transporte de personas y carga teniendo presente la complejidad de la operación petrolera, así como la necesidad de acceder a zonas con ubicaciones o topografía de difícil acceso y a zonas en las que los factores de orden público influyen[34], pues muchas zonas a las que el personal y la maquinaria deben ingresar están ubicadas en sectores en los que hay presencia de grupos al margen de la ley. Por esa razón el helicóptero resulta ser el medio de transporte más idóneo.

(ii) Operaciones para la continuidad operativa. Están enfocadas precisamente a que el personal y la carga sean trasportados para que el funcionamiento de los tres segmentos de la actividad petrolera opere de forma continua.

---

[30] Folio 831 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/CRG/CRGF/CRGF 2/F831/03-DEC-CAMILO_BONILLA/GRABACION/230329_1559. Minuto 31:00

[31] Res. 81762/ 2020, SIC.

[32] Radicado No. 23-143730-181, archivo Anexo 2. Especificaciones Tecnicas (Adenda 2) del CP-ELECT del CP. Ruta: CP/CP-ELECT/181/23143730--0018100005/23-143730 PRESERVACION HELICOPTEROS 09-10/HALLAZGO 2/CEN1-20222652/DOCUMENTOS/anexosadenda2-grUsQ/Anexo 2. Especificaciones Tecnicas (Adenda 2)

[33] Ibidem.

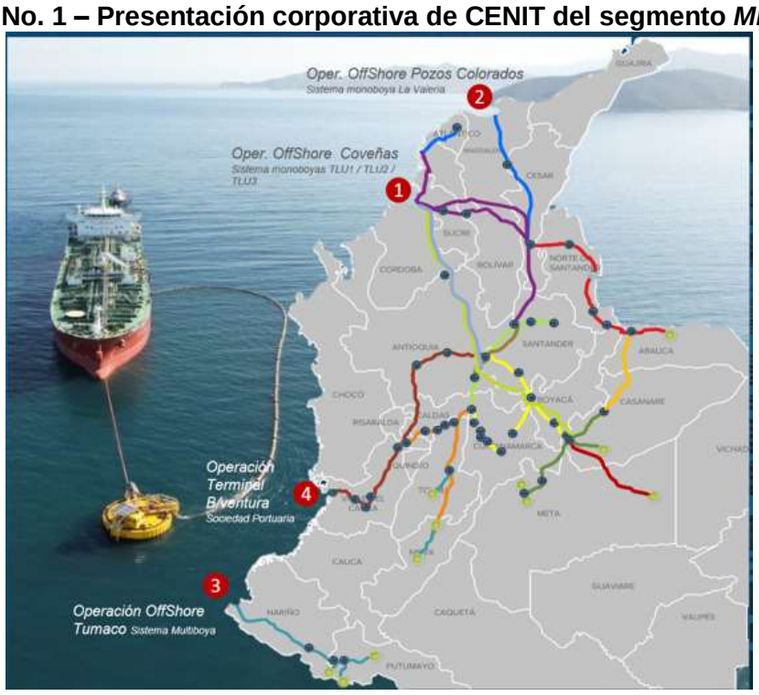
[34] Ibidem.

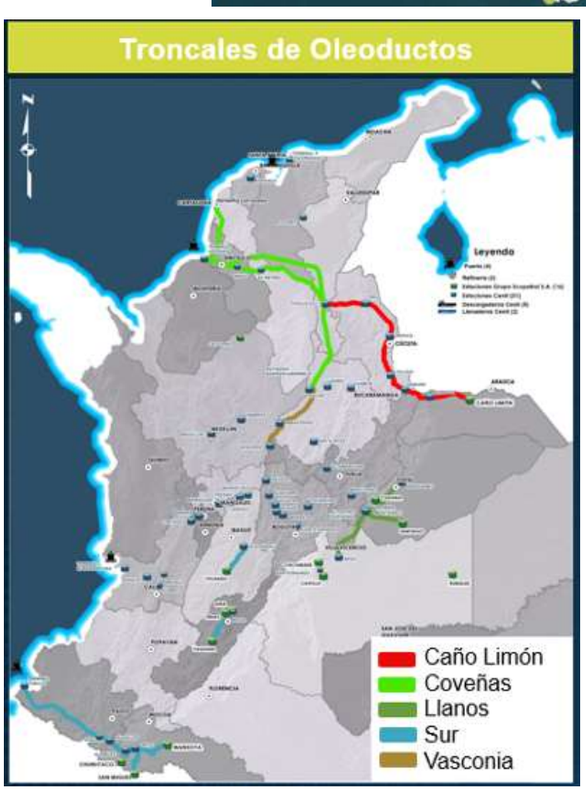
(iii) Operaciones en pro de la responsabilidad social, corporativa y ambiental para atender las necesidades de la operación petrolera en lo referente a la gestión ambiental, social, de entorno, atención de emergencias naturales, ambientales y humanitarias.

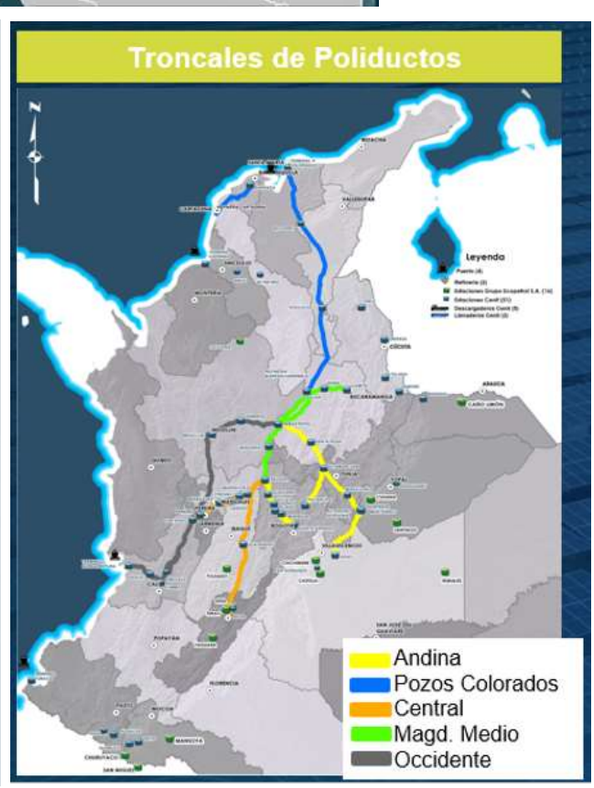
(iv) Operaciones para la competitividad y sostenibilidad del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL** relacionadas con los requerimientos aéreos helicoportados adicionales para las actividades *onshore* (en tierra firme) y *offshore* (fuera de tierra) [35].

Es importante mencionar que por medio de los procesos de contratación objeto de estudio se buscaba que el servicio de transporte de personal y carga por medio de helicópteros, aparte de atender las necesidades de **ECOPETROL**, atendiera principalmente las necesidades de las sociedades que hacen parte del segmento *Midstream* (transporte), cuya operación está organizada a nivel nacional principalmente de acuerdo con la siguiente imagen:

Imagen No. 1 – Presentación corporativa de CENIT del segmento *Midstream*







[35] Radicado No. 23-143730-181, archivo Anexo 2. Especificaciones Tecnicas (Adenda 5) del CP-ELECT del CP. Ruta: CP/CP-ELECT/181/23143730--0018100005/23-143730 PRESERVACION HELICOPTEROS 09-10/HALLAZGO 2/CEN1-20222652/DOCUMENTOS/anexosadenda5-tkLrz/Anexo 2. Especificaciones Tecnicas (Adenda 5)

Fuente: Expediente[36]

11.2. Las sinergias para seleccionar al contratista que prestaría el servicio aéreo helicoportado

A partir del año 2011 algunas empresas del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL** celebraron una serie de acuerdos de sinergias para unificar la forma en la que adelantarían el proceso de selección para contratar al proveedor del servicio de transporte aéreo helicoportado. Esta medida obedeció a las siguientes razones: **(i)** varias de las empresas que conforman el **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL** requerían contratar el servicio de transporte aéreo helicoportado; **(ii)** las especificaciones técnicas de las aeronaves requeridas para el servicio son transversales, y **(iii)** para el **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL** es importante que entre sus empresas se genere el aprovechamiento de sinergias transaccionales y operacionales[37].

De acuerdo con la información que obra en el expediente, a la fecha se han suscrito 7 acuerdos de sinergia en relación con la contratación del servicio de transporte por medio de helicópteros. Aunque las cláusulas básicas de estos acuerdos de sinergia son muy parecidas, cada acuerdo cuenta con algunas variaciones. A continuación la Delegatura realizará una breve explicación de estos acuerdos.

- El primer acuerdo de sinergia fue suscrito el 13 de junio de 2011 entre **ECOPETROL**, [redacted] (en adelante "[redacted]"), [redacted] (en adelante "[redacted]"), [redacted] (en adelante "[redacted]") y [redacted] (en adelante [redacted]"). Con base en este acuerdo, que tuvo una vigencia de 5 años, las 5 empresas acordaron establecer de forma conjunta la planeación del proceso y la consolidación de las necesidades de cada una[38]. Del mismo modo, acordaron que **ECOPETROL**, obrando como mandataria de [redacted], [redacted], [redacted] y [redacted], se encargaría de realizar, bajo su régimen contractual, la precalificación de los posibles oferentes del servicio, la recepción de ofertas durante el proceso de selección, la suscripción de los contratos de abastecimiento del servicio aéreo helicoportado y la asignación de los mismos a las sociedades que hacían parte del acuerdo de sinergia[39].

- El segundo acuerdo de sinergia fue suscrito el 4 de septiembre de 2015 entre **CENIT** y **OCENSA**. En virtud de ese acuerdo **OCENSA** lideraría y tramitaría el proceso de contratación de servicios de transporte aéreo de personal y carga en helicópteros mediante un proceso de solicitud privada de ofertas. Una vez **OCENSA** recibiera y analizara las ofertas, realizaría una mesa de trabajo con **CENIT** para elaborar una recomendación de adjudicación del proceso y así, posteriormente, cada uno suscribiría un contrato independiente con el oferente seleccionado[40].

- El tercer acuerdo de sinergia se suscribió el 8 de marzo de 2016. Las partes de este acuerdo fueron **CENIT**, **ECOPETROL**, [redacted] (en adelante "[redacted]") y **OCENSA**. En este acuerdo se designó a **CENIT** como mandatario para que adelantara el proceso de selección para contratar el servicio aéreo helicoportado. A diferencia del primer acuerdo, en este se estableció que, una vez seleccionado el proveedor del servicio, cada una de las partes suscribiría directamente un contrato con el proveedor de acuerdo con los costos fijos de cada sociedad, relacionados con el uso de las aeronaves por cada una de ellas[41].

En este punto es pertinente mencionar que [redacted] y [redacted] manifestaron su intención de adherirse a las condiciones técnicas del contrato No. 8000002124 suscrito el 8 de julio de 2016 entre **CENIT** y **HELISTAR**[42]. Por lo tanto, suscribieron de forma independiente un contrato con esta sociedad. La suscripción de los mencionados contratos implicó que **HELISTAR** le prestara el servicio de trasporte aéreo helicoportado a dos empresas más ([redacted] y [redacted]). Por esta razón, fue necesario que **CENIT**,

---

[36] Radicado No. 23-143730-38, archivo 23143730--0003800007 (15.3 Presentación Corporativa) del CP-ELECT del CP

[37] Radicado No. 23-143730-215, archivo Acuerdo Marco de Sinergias No. 0001[1804] del CRG-ELECT del CRG del CR. Ruta: CR/ CRG/ CRG-ELECT/ 215/ 23143730--0021500007 (P5)/ Acuerdo Marco de Sinergias No. 0001[1804]

[38] Ibidem.

[39] Ibidem.

[40] Radicado No. 23-143730-215, archivo 23143730--0021500008 (0. RESUMEN DEL PROCESO E INFOMRACION ADICIONAL[8656706]) del CRG-ELECT del CRG del CR.

[41] Radicado No. 23-143730-215, archivo 2. Acuerdo de Mandato Helicopteros año 2016[1155] del CRG-ELECT del CRG del CR. Ruta: CR/ CRG/ CRG-ELECT/ 215/ 23143730--0021500007 (P5)/ 2. Acuerdo de Mandato Helicopteros año 2016[1155]

[42] Radicado No. 23-143730-78, archivo 23143730--0007800008 (OTROSÍ No. 1 CONTRATO No. 8000002124 CENIT) del CRG-ELECT del CRG del CR. Radicado No. 23-143730-215, archivo 3. ACUERDO DE SINERGIA HELICÓPTEROS (002)[1156] del CRG-ELECT del CRG del CR. Ruta: CR/ CRG/ CRG-ELECT/ 215/ 23143730--0021500007 (P5)/ 3. ACUERDO DE SINERGIA HELICÓPTEROS (002)[1156]

ECOPETROL, **ODC**, **OCENSA**, **ODL** y **OBC** implementaran el "***PROCEDIMIENTO PARA LA GESTIÓN, OPERACIÓN Y CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE TRANSPORTE AÉREO Y SEGURIDAD AÉREA PARA ECOPETROL S.A. Y SU GRUPO EMPRESARIAL***"[43].

- El cuarto acuerdo de sinergia fue suscrito, en concordancia con lo mencionado en el punto anterior, el 15 de mayo de 2020 entre **CENIT**, **ECOPETROL**, [redacted], **OCENSA**, [redacted] y [redacted] con el fin de delegarle a **CENIT** la función de coordinación de las operaciones helicoportadas, de acuerdo con lo establecido en el "***PROCEDIMIENTO PARA LA GESTIÓN, OPERACIÓN Y CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE TRANSPORTE AÉREO Y SEGURIDAD AÉREA PARA ECOPETROL S.A. Y SU GRUPO EMPRESARIAL***"[44].

- El quinto acuerdo de sinergia se suscribió el 12 de mayo de 2021. El objetivo de este era el mismo de aquel suscrito en el año 2016. En este acuerdo **CENIT**, en calidad de mandataria de **ECOPETROL**, **ODC**, **OCENSA**, **ODL** y **OBC**, adelantó el mecanismo de elección para contratar al proveedor del servicio helicoportado[45], el cual fue cancelado[46].

- El sexto acuerdo de sinergia se suscribió debido a que el proceso de contratación derivado del acuerdo de sinergia suscrito en el año 2021 fue cancelado por los motivos que se explicarán más adelante. Así las cosas, el 11 de agosto de 2022, **CENIT**, **ECOPETROL**, [redacted], **OCENSA**, [redacted] y **OBC** suscribieron el sexto acuerdo de sinergia según el cual **CENIT**, como mandatario de estas, debía adelantar un proceso de selección mediante alguno de los siguientes mecanismos: **(i)** "*Contratar el Servicio de Transporte por Vuelos Chárter*"[47], a través del Instrumento de Agregación de Demanda de la Tienda Virtual del Estado Colombiano de Colombia Compra Eficiente o **(ii)** el "*Mecanismo de Elección adelantado por **CENIT** de acuerdo con su Manual de Contratación*"[48].

- El séptimo acuerdo de sinergia fue suscrito el 16 de agosto de 2023 para estructurar y adelantar la estrategia para el servicio de transporte aéreo de personal y carga en helicópteros. En esta ocasión se acordó que **ECOPETROL**, a nombre propio y de **CENIT**, [redacted], [redacted], [redacted] y **OCENSA**, lideraría el proceso de selección de conformidad con su manual de contratación. Una vez seleccionada la oferta ganadora correspondía a las demás sociedades suscribir de manera independiente los contratos correspondientes[49].

Así las cosas, 6 de los 7 acuerdos de sinergia establecieron la forma en la que se contrataría al proveedor del servicio de transporte aéreo helicoportado, por lo que es importante tener presente que cada uno de ellos originó un proceso de contratación del mencionado servicio. En ese sentido, a continuación se presentará una línea de tiempo en la que se exponen los 6 procesos de contratación adelantados por distintas sociedades del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL** en los años 2011, 2015, 2016, 2021, 2022 y 2023 para contratar el servicio de transporte aéreo helicoportado.

ESPACIO EN BLANCO

[43] Radicado No. 23-143730-215, archivo 3. ACUERDO DE SINERGIA HELICÓPTEROS (002)[1156] del CRG-ELECT del CRG del CR. Ruta: CR/ CRG/ CRG-ELECT/ 215/ 23143730--0021500007 (P5)/ 3. ACUERDO DE SINERGIA HELICÓPTEROS (002)[1156]

[44] Radicado No. 23-143730-215, archivo 3. ACUERDO DE SINERGIA HELICÓPTEROS (002)[1156] del CRG-ELECT del CRG del CR. Ruta: CR/ CRG/ CRG-ELECT/ 215/ 23143730--0021500007 (P5)/ 3. ACUERDO DE SINERGIA HELICÓPTEROS (002)[1156]. Radicado No. 23-143730-78, archivo 23143730--0007800008 (OTROSÍ No. 1 CONTRATO No. 8000002124 CENIT) del CRG-ELECT del CRG del CR.

[45] Radicado No. 23-143730-215, archivo 4. Acuerdo de Mandato – Servicio Helicopteros GEE[1157] del CRG-ELECT del CRG del CR. Ruta: CR/ CRG/ CRG-ELECT/ 215/ 23143730--0021500007 (P5)/ 4. Acuerdo de Mandato – Servicio Helicopteros GEE[1157]

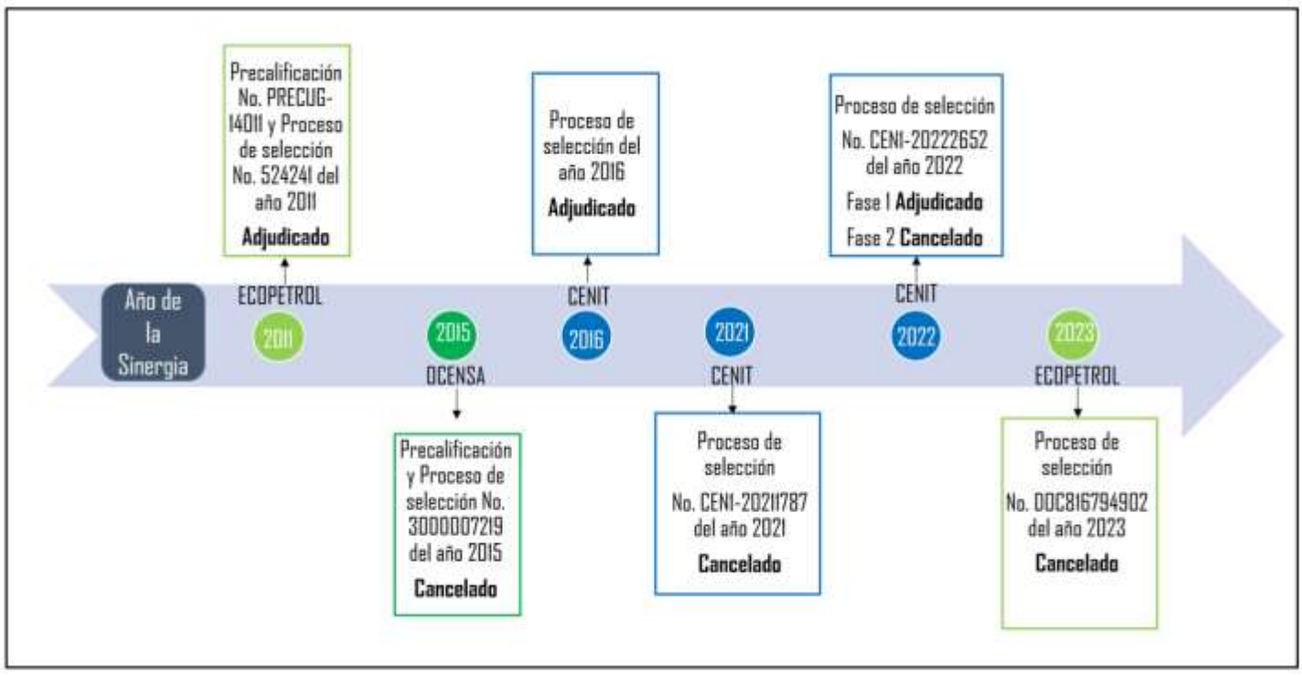
[46] Radicado No. 23-143730-209, archivo 23143730--0020900003 (AB-FR-068_Cancelacion_mecanismo_de_eleccion_V2) del CRG-ELECT del CRG del CR.

[47] Radicado No. 23-143730-215, archivo 23143730--0021500008 (Acuerdo de Sinergia Helicopteros (Rev final)2022[8656527]) del CRG-ELECT del CRG del CR.

[48] Ibídem.

[49] Folio 1107 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/CRG/CRGF/CRGF 2/F1107/2023.08.16_Acuerdo_Marco_de_Sinergia

Tabla No. 2 - Procesos de selección que tuvieron origen en los acuerdos de sinergia entre los años 2011 y 2023



Fuente: Elaborado por la Superintendencia con base en la información que obra en el expediente.

Como se puede evidenciar en la línea de tiempo anteriormente descrita, de los 6 procesos de contratación adelantados desde el año 2011 hasta el año 2023, solo se celebraron 3 contratos de prestación de servicio de transporte aéreo helicoportado porque los otros 3 procesos de contratación fueron cancelados en su totalidad o parcialmente. En los numerales **12.1.2.** y **12.1.4.** de la presente resolución se explicarán de forma detallada las razones por las cuales estos procesos fueron cancelados.

Ahora bien, es pertinente mencionar que los 3 contratos de prestación de servicios de transporte aéreo helicoportado fueron celebrados con el mismo proponente: **HELISTAR**. A continuación se presentará una identificación y descripción de esta sociedad que, desde 2011, ha prestado el servicio de transporte aéreo helicoportado a las sociedades del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL** que lo requieren.

11.3. HELISTAR

HELISTAR (antes **AERO – REGIONAL LTDA.**) es una sociedad dedicada a la actividad de aerotaxi de transporte público en helicópteros y aviones, así como a la operación de servicios aéreos comerciales en las demás modalidades de trabajos aéreos especiales. La sociedad fue constituida por Escritura Pública No. 527 del 8 de junio de 1999[50]. Desde el año 2011 hasta la fecha de expedición de este acto administrativo, el cargo de representante legal principal fue ocupado por [redacted] desde el 4 de noviembre de 2010[51] y por **CARLO EMMANUEL CABRA MARTÍNEZ** desde el 14 de septiembre de 2018[52]. De igual forma, la Delegatura destaca que mediante escritura pública No. 2773 del 8 de octubre de 2007, **G**[redacted], en su calidad de representante legal de **HELISTAR**, otorgó poder general a **MILTON CABEZA PEÑARANDA** para que represente a la sociedad[53].

12. Que una vez explicadas las características generales de los procesos de contratación de servicios de transporte aéreo helicoportado objeto de estudio, la Delegatura expondrá los elementos fácticos y probatorios que permitirían evidenciar la posible transgresión al régimen de protección de la competencia en el marco de dichos procesos.

Para comprender la restricción anotada en este caso, la Delegatura expondrá: **(i)** una breve referencia del histórico de contratación del servicio aéreo helicoportado; **(ii)** los procesos de selección del servicio

---

[50] Radicado No. 23-143730-204, archivo 23143730--0020400002 del CP-ELECT del CP.
[51] Radicado No. 23-143730-215, archivo 23143730--0021500007 (PRECALIFICACION PRECUG14011-2011 HELISTAR-TOMO2-0F381499[1313]) del CRG-ELECT del CRG del CR.
[52] Radicado No. 23-143730-204, archivo 23143730--0020400002 del CP-ELECT del CP.
[53] Radicado No. 23-143730-215, archivo 23143730--0021500007 (524241 - FASE PRECONTRACTUAL - TOMO 2[1260]) del CRG-ELECT del CRG del CR.

helicoportado adelantados en el periodo comprendido entre los años 2011 y 2023; y **(iii)** los criterios de selección y decisiones que habrían favorecido a **HELISTAR** en los procesos de selección referidos.

12.1. Histórico de contratación del servicio aéreo helicoportado por parte del GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL

[redacted] (en adelante "[redacted]") prestó el servicio de transporte aéreo helicoportado por más 10 años a **ECOPETROL**. No obstante, la contratación terminó porque **ECOPETROL** "*decidió unilateralmente cambiar los helicópteros* (…) *por aeronaves diferentes de otra compañía aérea*"[54]. A continuación se expone el documento del 19 de mayo de 2011, mediante el cual [redacted] puso de presente esta situación ante **ECOPETROL**:

Imagen No. 2 – Antecedente advertido por [redacted] ante ECOPETROL

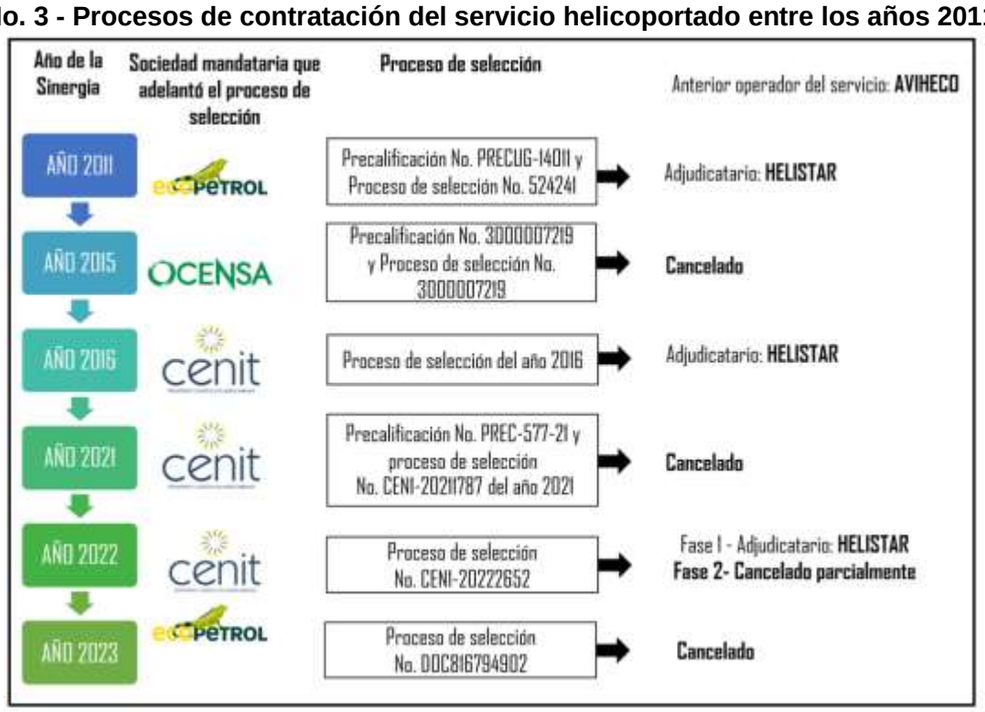
[redacted]

Fuente: Expediente[55]

Así, las sociedades del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL** adelantaron 6 procesos de selección, de los cuales algunos fueron adjudicados a **HELISTAR** y otros fueron cancelados por las razones que se detallarán a lo largo de este capítulo.

De esta manera, en los años 2022 y 2023, con el fin de evitar que el servicio de transporte mediante helicópteros se interrumpiera a causa de las cancelaciones de los procesos adelantados en esos años, las sociedades del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL** prorrogaron los contratos adjudicados a **HELISTAR**. Por lo tanto, el operador del servicio ha sido **HELISTAR** desde el año 2011 hasta la fecha de expedición de este acto administrativo. La siguiente imagen ilustra lo indicado:

Tabla No. 3 - Procesos de contratación del servicio helicoportado entre los años 2011 y 2023



Fuente: Elaborado por la Superintendencia con base en la información que obra en el expediente.

[54] Radicado No. 23-143730-215, archivo 23143730--0021500007 (PROCESO DE PRECALIFICACION PRECUG14011-2011-TOMO 1-0F535945[1316]) del CRG-ELECT del CRG del CR.
[55] Ibidem.

A continuación la Delegatura expondrá algunos aspectos relevantes de los procesos de selección mencionados y enunciará en cada uno de ellos los criterios de selección y las decisiones con los que presuntamente se habría favorecido a **HELISTAR** en el periodo investigado. De esa manera demostrará, con el rigor propio de esta etapa preliminar de la actuación, que **ECOPETROL**, **OCENSA** y **CENIT** habrían direccionado los procesos de contratación en favor de **HELISTAR** a partir de dos exigencias principales, las cuales habrían resultado notoriamente subjetivas e injustificadas: **(i)** el término máximo de antigüedad de las aeronaves y **(ii)** la disponibilidad de estas para su correspondiente inspección. Con base en la fijación de estos criterios las sociedades pertenecientes al **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL** habrían afectado la libre competencia en los procesos de contratación.

En relación con el primer criterio, desde el año 2011 las sociedades del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL** que serán investigadas establecieron en los pliegos de condiciones de los procesos de selección una antigüedad específica para las aeronaves y la justificaron sobre la base de unos "*estándares internacionales*"[56]. No obstante, nunca indicaron concretamente con base en cuáles estándares internacionales se soportaba este requisito y, por lo tanto, nunca fue justificado técnica o normativamente. En adición, en los pliegos de condiciones el requisito de antigüedad no siempre fue el mismo, pues varió en algunas oportunidades con base en criterios que habría resultado subjetivos. Estos hechos se expondrán con más detalle en los numerales siguientes.

En lo que atañe al segundo criterio, relacionado con la disponibilidad de las aeronaves para su correspondiente inspección, en cada proceso de selección este requisito tuvo algunas variaciones. Sin embargo, las sociedades contratantes exigían a los oferentes que, al momento de presentar su oferta y solo para participar en el proceso de selección, ya debían tener las aeronaves con los accesorios y equipos adicionales que se establecían en los pliegos de condiciones. Este es un requisito que pudo limitar la concurrencia de proponentes, pues no es razonable que un agente de mercado interesado en participar en el proceso de selección tuviera que hacer la considerable inversión de comprar o arrendar una serie de helicópteros relativamente nuevos, así como la de equipar las aeronaves con aquellos accesorios que se exigían, únicamente para participar en el proceso y sin tener certeza de que resultaría adjudicatario de los contratos correspondientes.

12.1.1. Proceso de precalificación No. PRECUG-14011 y Concurso Cerrado No. 524241 del año 2011

En virtud del primer acuerdo de sinergia, el 18 de abril de 2011 **ECOPETROL** inició el proceso de precalificación No. PRECUG-14011, cuyo objeto fue "*Precalificar Posibles Proponentes para eventual(es) Proceso(s) de Selección de FLETAMENTO DE AERONAVES (HELICÓPTEROS) PARA OPERACIÓN A NIVEL NACIONAL DE ECOPETROL S.A. Y SU GRUPO EMPRESARIAL*"[57].

De conformidad con el acta de apertura de urna del 19 de mayo de 2011, **ECOPETROL** recibió los documentos de precalificación [58] presentados por los siguientes agentes: **(i)** [redacted] **–** [redacted] (en adelante "[redacted]"); **(ii)** **HELISTAR**; **(iii)** [redacted], (en adelante "[redacted]") y **(iv)** [redacted] (conformada por [redacted] y [redacted]). Así las cosas, **ECOPETROL** procedió a realizar la evaluación de los requisitos mínimos de precalificación.

De acuerdo con el informe de precalificación del 7 de junio de 2011 resultaron precalificadas **HELISTAR** y la [redacted][59]. [redacted] y [redacted] no fueron precalificados porque no cumplieron con algunas especificaciones técnicas. Concretamente, [redacted] no aportó el certificado que aprobaba el plan de implementación del Sistema de Gestión de Seguridad Operacional (SMS) y [redacted] **(i)** no tenía en Colombia la aeronave *backup* (de reemplazo), **(ii)** no presentó el certificado de operación para servicio aéreo no regular junto con las especificaciones de operación expedido por la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL** (en adelante "Aerocivil"), el certificado de matrícula y de aeronavegabilidad de las aeronaves principales y de

---

[56] Radicado No. 23-143730-215, archivo 23143730--0021500007 (PROCESO DE PRECALIFICACION PRECUG14011-2011-TOMO 1-0F535945[1316]) del CRG-ELECT del CRG del CR.

[57] Radicado No. 23-143730-215, archivo 23143730--0021500007 (PROCESO DE PRECALIFICACION PRECUG14011-2011-TOMO 1-0F535945[1316]) del CRG-ELECT del CRG del CR.

[58] Ibidem. De acuerdo con los Términos de Referencia, los Documentos de Precalificación son: *"las certificaciones, documentos e información que deben ser presentados por los Participantes a Ecopetrol para ser considerados en la Precalificación. Lo anterior en las condiciones establecidas en estos TR"*

[59] Radicado No. 23-143730-215, archivo 23143730--0021500007 (PROCESO DE PRECALIFICACION PRECUG14011-2011-TOMO 1-0F535945[1316]) del CRG-ELECT del CRG del CR.

reemplazo, el certificado de estupefacientes vigente, el certificado de cumplimiento del Sistema de Gestión de Seguridad Operacional (SMS), el certificado del Registro Único de Seguridad Aérea otorgado por el Consejo Colombiano de Seguridad, y **(iii)** no cumplió con lo exigido en los términos de referencia en lo relacionado con el requisito HSE (*health, safety, enviroment*)[60].

De este modo, el 11 julio de 2011, **ECOPETROL** expidió el acto de apertura del Concurso Cerrado No. 524241[61], cuyo presupuesto se dividió en 4 contratos: **(i)** el primero por un valor de USD 43.808.856; **(ii)** el segundo por USD 52.044.120; **(iii)** el tercero por USD 22.324.520, y **(iv)** el cuarto por USD 3.603.600. El 19 de agosto de 2011 allegaron su propuesta **HELISTAR** y la [redacted] (conformada por [redacted] y [redacted]), esta última de manera extemporánea en la medida en que las 3:00 p.m. era la hora máxima de recepción de propuestas y la [redacted] la radicó a las 3:15 p.m.[62]. Así las cosas, el 26 de agosto de 2011 **HELISTAR** resultó adjudicataria de los contratos No. 1, 3 y 4 por ajustarse al "*presupuesto oficial estimado de acuerdo con la oferta básica*"[63] del Concurso Cerrado No. 524241. Respecto del contrato No. 2, **ECOPETROL** decidió negociar la tarifa con **HELISTAR** debido a que su oferta excedía en un "*10% la propuesta Básica en relación con el presupuesto oficial estimado*"[64].

En el siguiente apartado la Delegatura se referirá a los requisitos de antigüedad y de disponibilidad de las aeronaves para su inspección, establecidos por **ECOPETROL** en el proceso de precalificación No. PRECUG-14011 y en el Concurso Cerrado No. 524241 del año 2011.

a. Criterios de selección del proceso objeto de análisis

Respecto del criterio de antigüedad de las aeronaves de transporte de personas, en el proceso de precalificación y en el Concurso Cerrado No. 524241 del año 2011 los agentes interesados debían contar con aeronaves fabricadas en el año 2006 o en un año más reciente. Teniendo presente que el proceso de selección fue adelantado en el año 2011, la antigüedad de las aeronaves no podía exceder de los 5 años de fabricación. En lo referente a las aeronaves de transporte de carga, **ECOPETROL** no exigió en los pliegos de condiciones un año de fabricación específico.

Imagen No. 3 – Requisito de antigüedad de las aeronaves en el proceso de precalificación No. PRECUG-14011 y en el Concurso Cerrado No. 524241

[redacted]

Fuente: Expediente[65]

En relación con el criterio de disponibilidad de las aeronaves para inspección, se determinó que en el desarrollo del proceso de precalificación los proponentes debían tener los helicópteros con las características técnicas exigidas "*físicamente dentro del territorio Colombiano*". Es importante resaltar que algunas de estas especificaciones técnicas, como el gancho para carga externa y el horómetro comercial –que serán explicadas en el literal b del numeral 12.1.5–, son características que los helicópteros no tienen desde su fabricación. Es decir, son accesorios que cada proponente debía incorporar a las aeronaves, asumiendo los costos que esto implica, únicamente para resultar

[60] Ibidem.
[61] Radicado No. 23-143730-215, archivo 23143730--0021500007 (524241 - FASE PRECONTRACTUAL - TOMO 1[1259]) del CRG-ELECT del CRG del CR.
[62] Radicado No. 23-143730-215, archivo 23143730--0021500007 (524241 - FASE PRECONTRACTUAL - TOMO 2[1260]) del CRG-ELECT del CRG del CR.
[63] Ibidem.
[64] Ibidem.
[65] Radicado No. 23-143730-215, archivo 23143730--0021500007 (PROCESO DE PRECALIFICACION PRECUG14011-2011-TOMO 1-0F535945[1316]) del CRG-ELECT del CRG del CR. Radicado No. 23-143730-215, archivo 23143730--0021500007 (524241 - FASE PRECONTRACTUAL - TOMO 2[1260]) del CRG-ELECT del CRG del CR

precalificado con el objetivo de poder participar en un posterior proceso de selección. Así se aprecia en el siguiente documento[66]:

Imagen No. 4 – Requisito de disponibilidad de las aeronaves en el proceso de precalificación No. PRECUG-14011

[redacted]

Fuente: Expediente[67]

Expuestos estos criterios de selección establecidos en los términos de referencia del proceso de precalificación No. PRECUG-14011 y del Concurso Cerrado No. 524241, la Delegatura expondrá los elementos de juicio que permitirían concluir que las exigencias de **ECOPETROL** no atendían a la dinámica del mercado y habrían favorecido a **HELISTAR**, pues era el único proponente con la capacidad para cumplir con estos criterios.

b. Sobre las circunstancias que habrían permitido la materialización de una práctica, procedimiento o sistema anticompetitivo en el proceso del 2011

- Falta de soporte en relación con el año máximo de fabricación de las aeronaves

Con respecto al año de fabricación de las aeronaves, la Delegatura encontró que los agentes del mercado aeronáutico advirtieron que este requisito obstaculizaba la participación en el proceso de selección y que el único que podría cumplirlo era aquel competidor que contara con la capacidad financiera para adquirir los helicópteros con las características técnicas exigidas, incluyendo el año de fabricación.

Como fue mencionado anteriormente, desde el proceso de precalificación No. PRECUG-14011 los agentes interesados en participar en el Concurso Cerrado No. 524241 del año 2011 advirtieron que no existían razones objetivas que fundamentaran la exigencia de helicópteros con una antigüedad de 5 años. Al respecto, el proponente [redacted] solicitó a **ECOPETROL** que modificara este requisito en el sentido de permitir que las aeronaves requeridas para la operación contaran con un tiempo de antigüedad de 10 años de fabricación. Para el efecto advirtió que requerir aeronaves del año 2006 o más recientes no obedecía a "*ningún criterio ni fundamento técnico ni operacional reconocido*"[68].

Frente a la anterior observación, **ECOPETROL** precisó que las aeronaves que cumplen con la antigüedad establecida permitían garantizar la continuidad del servicio y la seguridad aérea de conformidad con "*los estándares internacionales*"[69] y "*la estadística de accidentalidad*"[70]. Sin embargo, en su justificación no se refirió en concreto a las normas y estadísticas que establecían los estándares que refirió. Adicionalmente, y a pesar de que nunca se precisó cuáles serían los estándares internacionales y las estadísticas de accidentalidad que justificaban el requisito, **OCENSA** y **CENIT**

[66] Radicado No. 23-143730-215, archivo 23143730--0021500007 (PROCESO DE PRECALIFICACION PRECUG14011-2011-TOMO 1-0F535945[1316]) del CRG-ELECT del CRG del CR.
[67] Ibidem.
[68] Ibidem.
[69] Ibidem.
[70] Ibidem.

habrían mantenido este requisito a lo largo del tiempo sin una referencia específica a un soporte normativo. Esta circunstancia –la falta de justificación del requisito– cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que **ECOPETROL** decidió eliminar el requisito en el proceso de selección del año 2023 debido a que admitió que no existían soportes normativos para definirlo[71].

A continuación, se expone la observación de [redacted] y la correspondiente respuesta de **ECOPETROL**:

Imagen No. 5 – Observaciones del proceso de precalificación No. PRECUG-14011 del año 2011

[redacted]

Fuente: Expediente[72]

En línea con lo anterior, el requisito de antigüedad de las aeronaves habría obedecido a un criterio subjetivo que, de hecho, correspondió al año de fabricación de las aeronaves que tenía disponibles **HELISTAR**. De esta manera se habría impedido que otros competidores participaran y/o resultaran adjudicatarios en estos procesos de selección. Esta conclusión encuentra fundamento en los siguientes dos aspectos:

(i) El proponente [redacted] manifestó que las sociedades que hacían parte del mercado aeronáutico contaban con aeronaves cuya antigüedad era superior a los 5 años, por lo que el cumplimiento del requisito establecido por **ECOPETROL** prácticamente exigía comprar las aeronaves nuevas, como en efecto solamente un operador lo hizo. Al respecto, [redacted], representante legal de [redacted], declaró lo siguiente en la visita administrativa realizada el 29 de marzo de 2023 en las instalaciones de la compañía:

> "**J.D.R.B:** *¿Qué otra cosa importante había en esta licitación? La antigüedad de las máquinas. Obviamente los que estábamos operando, pues ya estábamos operando con máquinas que ya habían sido fabricadas,* ***solamente un operador las compró nuevas. Entonces el requisito de las máquinas era que tenían que ser menores a 5 años****, y ya te explico por qué eso es importante en las otras licitaciones, entonces, en esta licitación las máquinas tienen que ser menores a 5 años de fabricación*"[73].

(ii) La Delegatura revisó los documentos aportados por **HELISTAR** para el proceso de precalificación No. PRECUG-14011 y encontró que, dentro de las aeronaves que ofreció, informó que tendría disponible para el inicio del contrato las últimas aeronaves que adquirió: un helicóptero Bell modelo 412 EP fabricado en el año 2010 y un helicóptero Eurocopter modelo EC 145 fabricado en el año 2011[74]. En efecto, el 7 y el 10 de marzo de 2011, respectivamente, las aeronaves descritas fueron adquiridas por **MILTON CABEZA PEÑARANDA** (apoderado general de **HELISTAR** para la época),

---

[71] Folio 1107 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/CRG/CRGF/CRGF 2/F1107/Respuesta a Observaciones 1

[72] Radicado No. 23-143730-215, archivo 23143730--0021500007 (PROCESO DE PRECALIFICACION PRECUG14011-2011-TOMO 1-0F535945[1316]) del CRG-ELECT del CRG del CR

[73] Folio 1097 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/ CRG/ CRGF/ CRGF 2/ F1097/ DECLARACIONES/ 02-DEC_JUAN-DAVID-RESTREPO/ GRABACION/ 230329_1108. Minuto 39:47

[74] Radicado No. 23-143730-215, archivo 23143730--0021500007 (PRECALIFICACION PRECUG14011-2011 HELISTAR-TOMO1-0F381498 (4)[1312]) del CRG-ELECT del CRG del CR

es decir, aproximadamente 42 días antes de que iniciara el proceso de precalificación adelantado por **ECOPETROL**, que arrancó el 18 de abril de 2011[75].

Lo anterior puede ser evidenciado en una carta remitida por **BELL HELICOPTER** (fábrica estadounidense de helicópteros) a **MILTON CABEZA PEÑARANDA** (apoderado general de **HELISTAR** para la época) en su rol de representante legal de [redacted] En la referencia de esta carta se hizo alusión al acuerdo de compra No. 2907 del 7 de marzo de 2011, que correspondía a un helicóptero Bell modelo 412EP con numero de serial 36560[76].

En adición, la Delegatura encontró la orden de compra No. MV-1110-1 con fecha del 10 de marzo de 2011, por medio de la cual la sociedad [redacted], representada por **MILTON CABEZA PEÑARANDA** (apoderado general de **HELISTAR** para la época), compró a la sociedad **EUROCOPTER** (fabricante francesa de helicópteros) un helicóptero marca Eurocopter modelo EC 145 fabricada en el año 2011:

Imagen No. 6 –Soporte de compra de la aeronave EUROCOPTER adquirida por MILTON CABEZA PEÑARANDA (apoderado general de HELISTAR para la época) en el marco del proceso de precalificación del año 2011

[redacted]

Fuente: Expediente[77]

Teniendo en cuenta lo anterior, **HELISTAR** tendría la capacidad económica para adquirir aeronaves nuevas previo al inicio de los procesos de selección y, en consecuencia, sería el único proponente que podría ofertar helicópteros de modelos del mismo año del proceso y con ello cumplir el criterio de selección de antigüedad fácilmente. Es así como **HELISTAR** habría resultado favorecida en el Concurso Cerrado adelantado por **ECOPETROL** en el año 2011.

- Falta de soporte en relación con la disponibilidad física de las aeronaves

El criterio de disponibilidad de las aeronaves tampoco obedeció a las particularidades del mercado y también habría generado el resultado de restringir la pluralidad de oferentes. En primer lugar, es importante mencionar que solo las sociedades precalificadas podían participar en el Concurso Cerrado y, en segundo lugar, que para lograr la precalificación las aeronaves debían estar disponibles físicamente en el territorio nacional para la inspección que adelantaría el equipo técnico designado por **ECOPETROL**. Un aspecto relevante es que **ECOPETROL** no ofreció una justificación suficiente para el requisito analizado, pues se limitó a decir que el objetivo de la etapa de precalificación era determinar el cumplimiento de los requisitos técnicos de las aeronaves ofrecidas. Sin embargo, nunca analizó si ese objetivo en todo caso podría cumplirse en el marco del proceso de selección o incluso después de la adjudicación, sobre todo teniendo en cuenta que el requisito analizado claramente podía limitar la concurrencia de oferentes.

---

[75] Ibidem.
[76] Ibidem.
[77] Ibidem.

Al respecto, desde el proceso de precalificación [redacted] advirtió que exigir la disponibilidad de las aeronaves en esta etapa podría comprometer la posibilidad de "*contar con un mayor número de Proponentes y de aeronaves para su escogencia al momento de dar apertura al proceso de contratación*"[78]. También resaltó que la inspección podía "*hacerse igualmente en el marco de la evaluación del Proceso de Contratación*"[79]. **ECOPETROL** negó la solicitud y explicó que este criterio de selección encontraba fundamento en que el trámite de precalificación buscaba "*verificar el cumplimiento técnico de las compañías*"[80], para lo cual era necesario que las aeronaves se encontraran en Colombia para la inspección. Lo anterior puede corroborarse en lo plasmado en el siguiente documento:

Imagen No. 7 – Observación presentada por [redacted] respecto a la inspección de aeronaves en el proceso de selección No. 524241 del año 2011

[redacted]

Fuente: Expediente[81]

El requisito de disponibilidad de las aeronaves era tan difícil de cumplir, que [redacted], operador del servicio helicoportado de **ECOPETROL** hasta el 30 de noviembre de 2010, en la etapa de observaciones le solicitó a **ECOPETROL** que le permitiera ser precalificado bajo el compromiso de contar con las aeronaves para la fecha de adjudicación del contrato:

ESPACIO EN BLANCO

[78] Radicado No. 23-143730-215, archivo 23143730--0021500007 (PROCESO DE PRECALIFICACION PRECUG14011-2011-TOMO 1-0F535945[1316]) del CRG-ELECT del CRG del CR
[79] Ibidem.
[80] Ibidem.
[81] Ibidem.

Imagen No. 8 – Observación presentada por [redacted] respecto a la inspección de aeronaves en el proceso de selección No. 524241 del año 2011

[redacted]

Fuente: Expediente[82]

Los elementos de juicio expuestos permitirían concluir que **ECOPETROL** habría implementado criterios sin una debida justificación técnica para que los procesos de precalificación No. PRECUG-14011 y Concurso Cerrado No. 524241 del año 2011 resultaran favorables a **HELISTAR**. Esta conclusión se soporta en dos razones. Primero, en que el criterio de selección de la antigüedad de las aeronaves probablemente se habría adecuado según las características de las aeronaves que podía ofrecer **HELISTAR**, sin atender las condiciones del mercado. En ese sentido, **ECOPETROL** habría establecido el criterio de antigüedad máxima de 5 años para el presente proceso de selección con el fin de favorecer la selección de **HELISTAR**, único proponente que tendría la capacidad económica para adquirir las aeronaves nuevas. Segundo, no existiría sustento técnico y operacional para que **ECOPETROL** exigiera la disponibilidad de las aeronaves incluso para resultar precalificado, pues esto no atendería a la dinámica del mercado.

12.1.2. Proceso precalificación No. 3000007219 y proceso de Solicitud Privada de Ofertas No. 3000007219 del año 2015

En virtud del segundo acuerdo de sinergia, el 10 de agosto de 2015 **OCENSA** invitó a 19 sociedades para participar en el proceso de precalificación que daría lugar al proceso de selección del contratista. De estas 19 sociedades, 13 presentaron propuesta[83] y 12 resultaron precalificadas[84].

De este modo, el 7 de septiembre de 2015 **OCENSA** envío los documentos del proceso de Solicitud Privada de Ofertas No. 3000007219 a las sociedades precalificadas[85]. El 15 de septiembre de 2015 **OCENSA** adelantó la reunión de apertura del proceso de selección con los interesados para precisar, modificar y aclarar el contenido y alcance del pliego de condiciones y de las especificaciones técnicas.

En este punto se resalta que los interesados podían presentar oferta hasta el 17 de noviembre de 2015. Sin embargo, el 10 de noviembre de 2015, 7 días antes de la fecha límite para presentar ofertas, **OCENSA**, **CENIT** y [redacted], de común acuerdo, decidieron dar por terminado el proceso de selección debido a "*hechos ajenos al proceso que han pretendido empañar la garantía de transparencia, igualdad y rigor*"[86]. En particular, la cancelación del proceso se habría dado con ocasión a un posible conflicto de intereses por parte de [redacted] (presidente de **OCENSA** para la época), situación que se explicará en el literal **b.** de este apartado.

---

[82] Radicado No. 23-143730-215, archivo 23143730--0021500007 (PROCESO DE PRECALIFICACION PRECUG14011-2011-TOMO 1-0F535945[1316]) del CRG-ELECT del CRG del CR

[83] Radicado No. 23-143730-215, archivo 23143730--0021500008 (0. RESUMEN DEL PROCESO E INFOMRACION ADICIONAL[8656706]) del CRG-ELECT del CRG del CR.

[84] Folio 738 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/ CRG/ CRGF/ CRGF 2/ F738/ Carta Vicepresidencia Cumplimiento ECP Nov 10

[85] Radicado No. 23-143730-215, archivo 23143730--0021500008 (0. RESUMEN DEL PROCESO E INFOMRACION ADICIONAL[8656706]) del CRG-ELECT del CRG del CR.

[86] Radicado No. 23-143730-215, archivo 23143730--0021500008 (RE_ Proceso contratación helicópteros[8660065]) del CRG-ELECT del CRG del CR

A continuación la Delegatura se referirá a los requisitos de antigüedad y disponibilidad de las aeronaves para su correspondiente inspección, que **OCENSA** requirió en el proceso de Solicitud Privada de Ofertas No. 3000007219 del año 2015.

a. Criterios de selección del proceso objeto de análisis

En primer lugar, respecto del criterio de antigüedad establecido en el proceso de Solicitud Privada de Ofertas No. 3000007219 de 2015, las sociedades interesadas debían contar con aeronaves fabricadas en el año 2011. Teniendo presente que este proceso de selección fue adelantado en el año 2015, las aeronaves debían tener una antigüedad de 5 años aproximadamente. Por lo tanto, al igual que en el proceso de selección del año 2011, **OCENSA** habría buscado que se presentaran helicópteros relativamente nuevos.

Imagen No. 9 – Requisito de antigüedad de las aeronaves en el proceso de Solicitud Privada de Ofertas No. 3000007219

[redacted]

Fuente: Expediente[87]

Posteriormente, el 15 de septiembre de 2015, con ocasión a lo discutido en la reunión de apertura del proceso de selección entre **OCENSA** y los interesados en participar en dicho proceso, el requisito de antigüedad fue modificado.

En principio, en los pliegos de condiciones **OCENSA** estableció que el año de fabricación de las aeronaves debía ser 2011, es decir, que las aeronaves tuvieran una antigüedad de aproximadamente 5 años, pues el proceso de selección estaba siendo adelantado en 2015. Como resultado de lo discutido en la mencionada reunión, se estableció que la antigüedad de las aeronaves no debería superar los 10 años o las 5.000 horas de vuelo, mientras el helicóptero se encontrara operando[88].

Imagen No. 10 – Modificación del requisito en virtud de la reunión de apertura del proceso de selección No. 3000007219

[redacted]

Fuente: Expediente[89]

En segundo lugar, respecto del criterio de disponibilidad de las aeronaves para inspección, en la Solicitud Privada de Ofertas analizada se determinó que el oferente que resultara adjudicatario del proceso de selección debía cumplir con este requisito 4 meses antes de iniciar la ejecución del contrato. Esto planteó un cambio frente a lo que se había establecido en el proceso de selección del año 2011.

Imagen No. 11 – Requisito de disponibilidad de las aeronaves establecido en el proceso de Solicitud Privada de Ofertas No. 3000007219

[redacted]

Fuente: Expediente[90]

---

[87] Radicado No. 23-143730-215, archivo 23143730--0021500008 (3. PARTE 2[8656711]) del CRG-ELECT del CRG del CR

[88] Folio 738 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/ CRG/ CRGF/ CRGF 2/ F738/ Punto 24 – adicional/ Informe EY

[89] Folio 738 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/ CRG/ CRGF/ CRGF 2/ F738/ Punto 24 – adicional/ Informe EY

[90] Radicado No. 23-143730-215, archivo 23143730--0021500008 (3. PARTE 2[8656711]) del CRG-ELECT del CRG del CR

En este proceso de selección los helicópteros tambien debían tener las modificaciones exigidas, como el horómetro comercial y gancho de carga externa. Además, a partir de este proceso de selección en los pliegos de condiciones se empezó a exigir que los helicópteros de carga debían tener blindaje nivel 4. Sin embargo, se resalta que concretamente en este proceso los helicópteros no debían contar con estas características al momento de presentar la oferta. Estas especificaciones se explicarán en el literal b del numeral 12.1.5.

Expuestos estos criterios de selección de acuerdo con lo establecido en los pliegos de condiciones del proceso de Solicitud Privada de Ofertas No. 3000007219 del año 2015, la Delegatura presentará los elementos de juicio que permitirían concluir que la intención de **OCENSA** era favorecer a **HELISTAR**, pues intentó mantener uno de los criterios de selección que habría limitado la competencia en el proceso de selección precedente. Esto teniendo en cuenta que **OCENSA** habría cancelado el proceso de Solicitud Privada de Ofertas No. 3000007219 sin una justificación legítima.

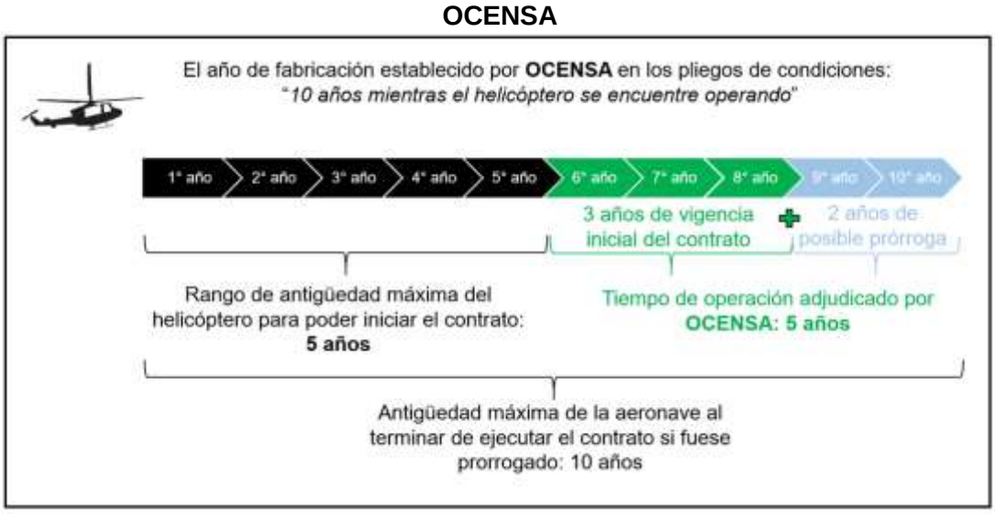
b. Sobre las circunstancias que habrían permitido que la práctica, procedimiento o sistema anticompetitivo continuara en el proceso de 2015

- Falta de soporte en relación con el año máximo de fabricación de las aeronaves

A pesar de que el requisito de antigüedad de las aeronaves se habría establecido en un máximo de 10 años, la medida también habría resultado idónea para favorecer a **HELISTAR**. Como se mencionó anteriormente, este proceso estableció inicialmente que los helicópteros requeridos debían ser fabricados en 2011. Por lo tanto, se mantendría un término de antigüedad de aproximadamente 5 años, similar al establecido en el proceso de contratación anterior. Sin embargo, con ocasión de la reunión de apertura de la Solicitud Privada de Ofertas entre **OCENSA** y los interesados en participar en este proceso, el requisito de antigüedad fue modificado. Después de la referida reunión, el nuevo requisito de antigüedad quedó definido en los siguientes términos: "*mientras el helicóptero se encuentre operando su antigüedad no debe ser mayor a 10 años*"[91].

Para la Delegatura, la modificación en el término máximo de antigüedad no eliminó la posibilidad de que **HELISTAR** resultara favorecida en este proceso. Es cierto que se estableció un término de antigüedad máxima de 10 años. Pero (i) el hecho de que la vigencia del contrato fuera por 3 años con una posibilidad de prórroga de 2 años, y (ii) que el requisito establecía que la antigüedad de 10 años se contaba "*mientras el helicóptero se encuentre operando*", indica que lo que **OCENSA** generó es que los oferentes solo pudieran presentar aeronaves con una antigüedad de máximo 5 años. Esto se explica porque si a la "*antigüedad de 10 años mientras el helicóptero se encuentre operando*"[92] se le restan los 3 años de ejecución del contrato y los 2 años de posible prórroga, el resultado es que al momento de la celebración del contrato la aeronave no podía tener una antigüedad mayor de 5 años.

Imagen No. 12 - Antigüedad de la aeronave respecto al tiempo de operación una vez adjudicado por OCENSA



Fuente: Elaborado por la Superintendencia con base en la información que obra en el expediente.

En relación con este aspecto la Delegatura revisó la Resolución No. 03248 del 5 de julio de 2013, mediante la cual se modificó el numeral 4.4.1.2.1. del RAC No. 4, que para la época regulaba las condiciones de expedición del certificado de aeronavegabilidad. En particular, la disposición referida

[91] Folio 738 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/ CRG/ CRGF/ CRGF 2/ F738/ Punto 24 – adicional/ Informe EY

[92] Ibidem.

establecía que para expedir el certificado de aeronavegabilidad de las aeronaves de servicio de transporte destinadas a servicios aéreos comerciales de pasajeros y carga, la antigüedad de estas no podía exceder los 40 años. Sumado a lo anterior, en el preámbulo de la misma Resolución la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (en adelante "Aerocivil") refirió el estudio de la Administración Federal de Aviación de Estados Unidos de América, según el cual el riesgo de falla por la fatiga estructural de las aeronaves se encontraba en el límite de antigüedad de 35 años. Así se aprecia en los siguientes documentos:

Imagen No. 13 – RAC No. 4 vigente para el año 2013 y preámbulo de la Resolución modificatoria

Que en la tabla de la FAA "RELATIVE RISK OF FATIGUE- CRACKING ACCIDENT, WITH AGE", publicada por la Administración Federal de Aviación –FAA de los Estados Unidos de Norteamérica, se compara la edad de las aeronaves con el porcentaje de riesgo de falla por fatiga, concluyendo que una aeronave con más de 35 años de antigüedad tiene un porcentaje de riesgo por fatiga estructural, considerablemente mayor que otras aeronaves.

b. A partir del 31 de julio de 2018, para expedir en Colombia un certificado inicial de aeronavegabilidad a aeronaves de matrícula colombiana o para efectuar un proceso de aceptación de un Certificado de Aeronavegabilidad expedido en el extranjero para aeronaves de matrícula extranjera, la antigüedad de las mismas, en relación con su fecha de fabricación, no podrá exceder de:

1. Para aeronaves certificadas de tipo en categoría transporte, propulsadas con motores a reacción o turbohélice, destinadas a servicios aéreos comerciales de transporte público regular de pasajeros; veintidós (22) años y si estuviera definido por el fabricante el límite de vida útil, éste deberá tener un remanente no inferior al 20%, en horas o ciclos.

2. Para aeronaves certificadas de tipo en categoría transporte, propulsadas con motores a reacción o turbohélice, destinadas a servicios aéreos comerciales de transporte público de carga, o combi (pasajeros/carga); tener un remanente de vida útil no inferior al 20%, en horas o ciclos, si estuviera definida por el fabricante. En su defecto, cuarenta (40) años de antigüedad.

Fuente: Res. 3248/2013, Aerocivil

Si bien el propósito del criterio establecido en la Resolución No. 03248 del 5 de julio de 2013 era la certificación de las aeronaves en condiciones de aeronavegabilidad por parte de la Aerocivil y no serían de obligatorio cumplimiento por parte de **OCENSA** para el caso concreto, la Delegatura advierte que sí constituiría un parámetro técnico que podía tener en cuenta **OCENSA** para definir qué antigüedad de las aeronaves no afectaba la seguridad en la operación y establecer el año de fabricación que exigiría en el proceso de Solicitud Privada de Ofertas No. 300000729.

Es importante resaltar que, debido a que en el pliego de condiciones no se habría definido el concepto de operación, cualquier oferente interesado podría entender que estaba permitido presentar helicópteros que **(i)** tuvieran menos de 10 años de antigüedad, **(ii)** siempre y cuando estuvieran operando al momento de presentar la oferta. Ello implicaría que los oferentes que tuvieran helicópteros con las condiciones mencionadas habrían podido participar en el proceso de selección. Esta circunstancia, sumada a que el requisito de disponibilidad de aeronaves para su correspondiente inspección se habría flexibilizado para este proceso en comparación con el proceso anterior, habría puesto en riesgo la posición de **HELISTAR** como presunto beneficiario del direccionamiento del proceso de selección. Este riesgo habría sido un incentivo para cancelar el proceso de selección, como se explicará más adelante.

- <u>Relevancia del nuevo requisito relacionado con la disponibilidad de las aeronaves e impacto de la decisión de cancelar el proceso de contratación</u>

En relación con <u>el criterio de disponibilidad de las aeronaves</u> establecido en el proceso de selección objeto de análisis, la Delegatura resalta tres aspectos: **(i)** este requisito habría permitido una pluralidad de oferentes. **(ii)** El requisito difiere de los términos en los que se exigió en el Concurso Cerrado No. 524241 del año 2011 adelantado por **ECOPETROL**, pues en esta ocasión el oferente debía contar con las aeronaves después de resultar adjudicatario y tendría un periodo de aproximadamente 7 meses[93] para adquirirlas y alistarlas, mientras que en el año 2011 era una condición que debían cumplir los interesados en participar en el proceso de selección para ser precalificados y poder

[93] Este tiempo corresponde al transcurrido desde diciembre del año 2015 (mes en el que aproximadamente se habría adjudicado el contrato si el proceso de selección no se hubiera cancelado) hasta junio del año 2016 (4 meses antes de que iniciara el contrato, es decir, en septiembre del 2016).

participar en el proceso de selección. **(iii)** Por último, es importante precisar que la cancelación del proceso de selección habría eliminado los beneficios que este requisito representaba en el mercado.

- Falta de justificación de la decisión de cancelar el proceso de contratación

De acuerdo con la información disponible en el expediente, el 10 de noviembre de 2015 **OCENSA**, **CENIT** y **ODC**, de común acuerdo, decidieron dar por terminado el proceso de selección antes de la fecha límite de entrega de ofertas. La razón de esa decisión correspondió a impedir alguna afectación derivada de "*hechos ajenos al proceso que han pretendido empañar la garantía de transparencia, igualdad y rigor*"[94]. Así se aprecia a continuación:

Imagen No. 14 – Comunicación en la que se informa la cancelación del proceso de selección No. 3000007219 del año 2015

[redacted]

Fuente: Expediente[95]

En particular, **OCENSA** le informó a la vicepresidencia corporativa de cumplimiento de **ECOPETROL** que la cancelación del proceso de selección atendió a un conflicto de intereses que habría existido como consecuencia de la relación de cercanía entre [redacted] (presidente de **OCENSA** para la época) y [redacted], una de las sociedades precalificadas. El conflicto de intereses fue alegado con ocasión a que, para el año en el que se adelantó el proceso de selección (año 2015), [redacted] era miembro de la junta directiva de [redacted], sociedad controlada por el grupo [redacted], la cual a su vez también era controlante de [redacted], participante en el proceso[96]. No obstante, la Delegatura resalta que en el comunicado también se indicó que la presidenta de **OCENSA** se abstuvo desde un principio en participar en el proceso de selección:

Imagen No. 15 – Comunicación de OCENSA a la vicepresidencia corporativa de cumplimiento de ECOPETROL sobre la cancelación del proceso de selección No. 3000007219 del año 2015

[redacted]

Fuente: Expediente[96]

La falta de participación de [redacted] (presidente de **OCENSA** para la época) en el proceso de selección No. 3000007219 fue corroborada en el acta de un Comité de Auditoría llevado a cabo el día 19 de noviembre de 2015. En esa ocasión [redacted] (asistente de la administración de **OCENSA**) advirtió que después

---

[94] Radicado No. 23-143730-223, archivos SPO Helicopteros[8670141] y COMUNICACION OCENSA[8656858] del CRG-ELECT del CRG del CR. Ruta: CR/ CRG/ CRG-ELECT/ 223/ 23143730—0022300003/ 23-143730_IMG-DER_27DIC23/ PARTE6/ ARCHIVOS/ SPO Helicopteros[8670141] y COMUNICACION OCENSA[8656858]

[95] Ibidem.

[96] Ibidem.

de que [redacted] puso de presente el posible conflicto de intereses, se consultó a un abogado externo quien indicó que en este caso "*no se presentaba inhabilidad o incompatibilidad alguna, así como tampoco un conflicto de interés*"[97]. Sin perjuicio de ese concepto, la presidenta de **OCENSA** decidió "*no participar en el proceso*"[98], de modo que su supuesta relación con [redacted] no habría tenido influencia en el desarrollo del proceso de selección y, aun así, fue cancelado por cuenta de esta situación.

Así las cosas, a pesar de que en esta oportunidad los requisitos de antigüedad y disponibilidad de aeronaves habrían garantizado la pluralidad de oferentes, tanto así que de las 13 sociedades que presentaron propuestas 12 quedaron precalificadas, **OCENSA** decidió cancelar este proceso de selección mediante una justificación cuya legitimidad es discutible. De un lado, porque la situación era conocida por **OCENSA** desde el principio del proceso de selección, puesto que incluso adoptó medidas para impedir que se materializara. Del otro, porque la medida habría resultado efectiva en tanto que el conflicto de intereses advertido no se habría materializado debido a que la presidente de **OCENSA** se abstuvo de participar en el proceso de selección. Sin embargo, **OCENSA** decidió cancelar el proceso solo hasta su etapa final y una vez se había corroborado que las reglas establecidas habían promovido efectivamente la concurrencia de oferentes. En consecuencia, la cancelación presuntamente injustificada de este proceso de selección impidió que la contratación del servicio aéreo helicoportado se adelantara en el término previsto para ello y con pluralidad de competidores.

Los elementos de juicio expuestos permitirían concluir que **OCENSA**, a partir de sesiones de negociación con los interesados en participar en el proceso de selección, estableció unos requisitos de antigüedad y disponibilidad de las aeronaves que garantizaban la pluralidad de oferentes. Sin embargo, cuando se percató de que esos requisitos estaban poniendo en riesgo la posición de **HELISTAR** como único agente de mercado en capacidad para prestar el servicio requerido por el **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL**, habría procedido a cancelar el proceso de Solicitud Privada de Ofertas No. 3000007219 del año 2015 sin una justificación legítima. Esto es así porque, como se indicó, aunque hubiera existido una relación entre [redacted] (presidente de **OCENSA** para la época) y [redacted], lo cierto es que desde el principio del proceso **OCENSA** habría adoptado las medidas necesarias para impedir que surgiera el supuesto conflicto de intereses, pues la presidenta de la compañía no participó en el proceso de selección.

Es fundamental resaltar una consecuencia de que el proceso de selección no se hubiera adelantado en el término previsto. Esta circunstancia le habría permitido a **CENIT** justificar la implementación de la fase 1 en el proceso de selección que adelantó en el año 2016, como se verá en el numeral **12.1.3.**, pues dicha cancelación habría generado artificialmente la necesidad inminente de garantizar la continuidad del servicio y, con ello, se habrían generado condiciones para fundamentar la exigencia de la disponibilidad de las aeronaves para su correspondiente inspección con la presentación de la oferta. Este requisito, como ya está claro, impedía la concurrencia de oferentes y favorecía al agente que en ese momento se encontraba prestando el servicio: **HELISTAR**.

12.1.3. Proceso Competitivo Abierto del año 2016

En virtud del tercer acuerdo de sinergia, el 15 de marzo de 2016 **CENIT** inició el proceso Competitivo Abierto de 2016 con un presupuesto de aproximadamente USD 49.136.809[99], el cual estaría dividido en dos fases. La primera se ejecutaría desde julio de 2016 hasta julio de 2017 y la segunda desde julio de 2017 hasta julio de 2021[100]. De conformidad con el acta de apertura de propuestas del 20 de abril de 2016, **CENIT** recibió 4 propuestas presentadas por los siguientes proponentes[101]:

Tabla No. 4 - Proponentes en las dos fases del Proceso Competitivo Abierto del año 2016

No.	Proponente	Fase 1	Fase 2

[97] Radicado No. 23-143730-215, archivo 23143730--0021500008 (Acta CAJD 19 de noviembre de 2015[8656361]) del CRG-ELECT del CRG del CR.
[98] Ibidem.
[99] Este presupuesto correspondió a 156.056.048.460 COP y se expresó en dólares de conformidad con la tasa representativa del mercado (en adelante "TRM") 3.175,95 COP reportada por el Banco de la República para el 15 de marzo de 2016. Disponible en: https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/trm, consultado el 14 de diciembre de 2023.
[100] Radicado No. 23-143730-209, archivo Términos de referencia del CRG-ELECT del CRG del CR. Ruta: CR/ CRG/ CRG-ELECT/ 209/ 23143730--0020900004 (2. ESTRUCTURACION DEL ME)/ Términos de referencia
[101] Radicado No. 23-143730-209, archivo 23143730--0020900004 (1.4. OFERTAS RECIBIDAS) del CRG-ELECT del CRG del CR

1	**UNIÓN TEMPORAL SENIOR** (conformado por [redacted] y [redacted].)	X	X
2	**HELISTAR**	X	X
3	**VERTICAL**		X
4	**SICHER**		X

Fuente: Elaborado por la Delegatura con información disponible en el expediente[102].

El 7 de junio de 2016, el comité evaluador determinó que **SICHER** y **VERTICAL** no cumplieron los requisitos para la fase 2. En concreto, [redacted] no cumplió con la experiencia del proponente, la capacidad de carga exigida para los helicópteros y la experiencia de personal. Por su parte, [redacted] no cumplió con la fecha de fabricación exigida para los helicópteros para pasajeros ni con otras especificaciones técnicas tanto para los helicópteros de pasajeros como para los de carga[103]. **HELISTAR** cumplió con los requisitos habilitantes en ambas fases y la **UNIÓN TEMPORAL SENIOR** solo cumplió con los requisitos habilitantes de la fase 2. No obstante, el comité evaluador recomendó adjudicar a **HELISTAR** los contratos de fase 1 y 2 por considerar que "*presentó la mejor oferta económica*"[104].

En el siguiente apartado la Delegatura se referirá a los requisitos que estableció **CENIT** respecto de la antigüedad y la disponibilidad de las aeronaves para inspección en este proceso de selección.

a. Criterios de selección del proceso objeto de análisis

En primer lugar, acerca del criterio de antigüedad de las aeronaves de transporte de pasajeros **CENIT** estableció que no podían superar los 10 años "*durante la vigencia del contrato*"[105].

Imagen No. 16 – Requisito de antigüedad de las aeronaves establecido en el proceso competitivo abierto del año 2016

[redacted]

Fuente: Expediente[106]

En segundo lugar, respecto del criterio de disponibilidad de las aeronaves con las características técnicas exigidas para su inspección, **CENIT** estableció dos condiciones diferentes dependiendo de la fase para la cual se presentarían los oferentes. **(i)** Los proponentes interesados en participar en la fase 1 debían contar con los helicópteros físicamente en el territorio colombiano cuando presentaran las propuestas. **(ii)** En cambio, los proponentes interesados en participar en la fase 2 debían cumplir con este requisito 4 meses antes de iniciar la ejecución del contrato, de manera que solo el oferente que resultara adjudicatario debía cumplir con este requisito. Esta distinción obedeció a que con la fase 1 se pretendía "*garantizar la continuidad de la operación*"[107] debido a que, como se indicó, la decisión de cancelar injustificadamente el proceso anterior generó artificialmente esa necesidad y la situación de urgencia.

ESPACIO EN BLANCO

[102] Ibidem.
[103] Radicado No. 23-143730-209, archivo 23143730--0020900004 (Informe de Recomendación) del CRG-ELECT del CRG del CR.
[104] Ibidem.
[105] Radicado No. 23-143730-209, archivo Anexos TR y ETS del CRG-ELECT del CRG del CR. Ruta: CR/ CRG/ CRG-ELECT/ 209/ 23143730--0020900004 (2. ESTRUCTURACION DEL ME)/ Anexos TR y ETS
[106] Ibidem.
[107] Ibidem.

Imagen No. 17 – Requisito de disponibilidad de las aeronaves en ambas fases del proceso Competitivo Abierto del año 2016

[redacted]

Fuente: Expediente[108]

En este punto también es importante resaltar que algunas de las especificaciones técnicas exigidas en los términos de referencia, como el gancho para carga externa, el horómetro comercial y el blindaje nivel 4 –este último requerido para los helicópteros de carga–, son características que los helicópteros no tienen desde su fabricación, es decir, son accesorios que cada proponente debía incorporar a las aeronaves únicamente para poder presentar su oferta y participar en la fase 1 del proceso de selección. Por lo tanto, los proponentes debían incurrir en sustanciales costos para equipar sus helicópteros sin siquiera tener la certeza de ser los adjudicatarios. Sobre este aspecto la Delegatura se referirá en el literal b del numeral 12.1.5.

Descritos estos criterios de selección de acuerdo con lo establecido en los términos de referencia del proceso Competitivo Abierto del año 2016, la Delegatura expondrá los elementos de juicio que permitirían concluir que **CENIT** habría mantenido el requisito de antigüedad de los dos procesos de selección precedentes, es decir, los adelantados en los años 2011 y 2015, y habría adecuado el criterio de disponibilidad de las aeronaves, presuntamente para seguir favoreciendo a **HELISTAR**.

b. Sobre las circunstancias que habrían permitido que la práctica, procedimiento o sistema anticompetitivo continuara en el proceso del 2016

- Falta de soporte en relación con la antigüedad de las aeronaves

Para la fase 2 de este proceso de selección **CENIT** –como ya lo habían hecho **ECOPETROL** y **OCENSA**– continuó estableciendo el requisito consistente en que, en la práctica, las aeronaves debían tener una antigüedad de máximo 5 años. Como se mencionó en el literal **a.** de este apartado, en el proceso Competitivo Abierto del año 2016 se estableció que las aeronaves no podían superar una antigüedad de 10 años "*durante la vigencia del contrato*"[109]. Esta conclusión se fundamenta en que el proceso de selección estaba dividido en dos fases y, en consecuencia, se suscribirían dos contratos: el primero con una vigencia de 1 año y el segundo con una vigencia de 4 años, para un total de 5 años[110].

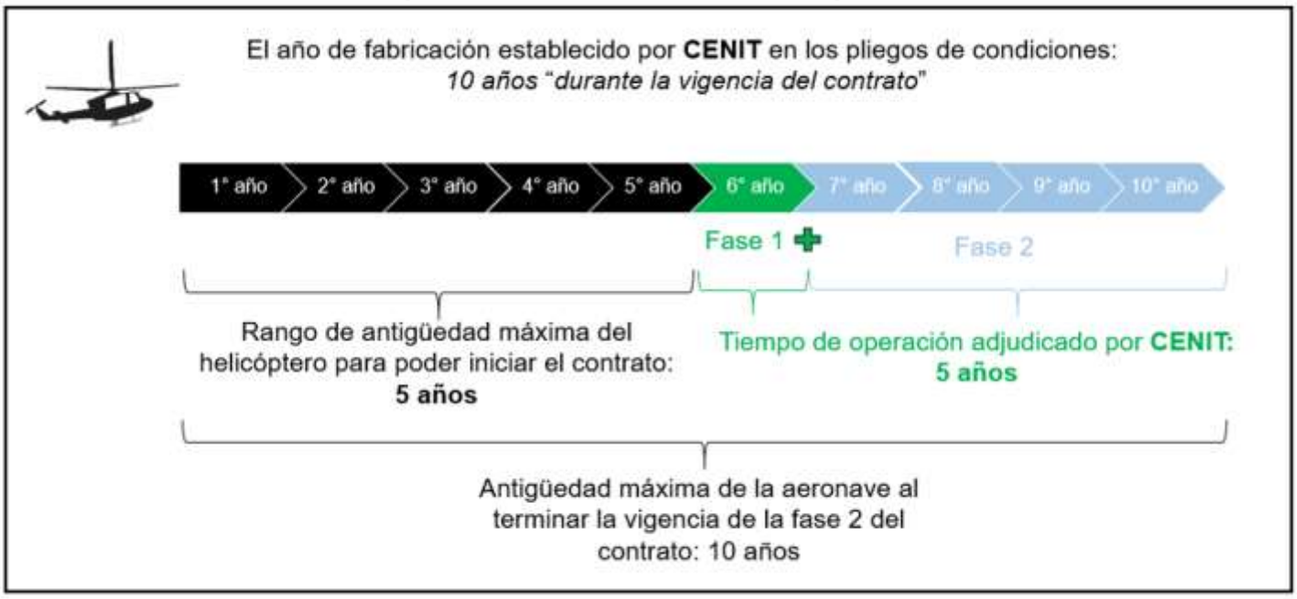
• En relación con la fase 1 se estableció que la vigencia del contrato correspondiente sería de 1 año. Por consiguiente, los interesados en participar en esta fase podrían presentar helicópteros con una antigüedad de hasta 9 años. Lo anterior en atención a que el año de fabricación de las aeronaves no podía ser superior a 10 años "*durante la vigencia del contrato*"[111].

---

[108] Ibidem.
[109] Ibidem.
[110] Radicado No. 23-143730-209, archivo Términos de referencia del CRG-ELECT del CRG del CR. Ruta: CR/ CRG/ CRG-ELECT/ 209/ 23143730--0020900004 (2. ESTRUCTURACION DEL ME)/ Términos de referencia
[111] Radicado No. 23-143730-209, archivo Anexos TR y ETS del CRG-ELECT del CRG del CR. Ruta: CR/ CRG/ CRG-ELECT/ 209/ 23143730--0020900004 (2. ESTRUCTURACION DEL ME)/ Anexos TR y ETS

• En lo relativo a la fase 2, a pesar de que el año de fabricación de las aeronaves no podía ser superior a 10 años "*durante la vigencia del contrato*", se estableció que la vigencia del contrato derivado de esta sería de 4 años y que ese término contaría a partir de la terminación del contrato derivado de la fase 1 –que duraba un año–. Es decir que, en realidad, los interesados en participar en la fase 2 podrían presentar helicópteros con una antigüedad de máximo 5 años (1 año del primer contrato más 4 años del segundo contrato), puesto que el año de fabricación de las aeronaves no podía ser superior a 10 años "*durante la vigencia del contrato*"[112]. Esta conclusión se aprecia gráficamente en la siguiente imagen:

Imagen No. 18 - Antigüedad de la aeronave respecto al tiempo de operación para participar en la Fase 2 del proceso de selección adelantado por CENIT



Fuente: Elaborado por la Superintendencia con base en la información que obra en el expediente.

En este sentido, para la fase 2 en la práctica se habría exigido una antigüedad de máximo 5 años al momento de presentación de las ofertas. Este criterio **(i)** no atendería a la dinámica del mercado de acuerdo con las observaciones de los competidores en el Concurso Cerrado del año 2011 y **(ii)** no obedecería a razones técnicas y operacionales.

Al respecto, la Delegatura revisó el Reglamento Aeronáutico de Colombia (en adelante "RAC") No. 21, que regula la certificación de aeronaves y componentes de aeronaves, el cual fue adoptado mediante la Resolución No. 003310 del 7 de diciembre de 2015 expedida por la Aerocivil. El RAC No. 21 establece en su numeral 2, literal b del numeral 21.811, que para expedir el certificado de aeronavegabilidad de las aeronaves de servicio de transporte destinadas a servicios aéreos comerciales de pasajeros y carga, la antigüedad de estas no podía exceder los 40 años:

Imagen No. 19 – RAC No. 21 vigente para el año 2015

(b) A partir del 31 de julio de 2018, para expedir en Colombia un certificado inicial de aeronavegabilidad a aeronaves de matrícula colombiana o para efectuar un proceso de aceptación de un Certificado de Aeronavegabilidad expedido en el extranjero para aeronaves de matrícula extranjera, la antigüedad de las mismas, en relación con su fecha de fabricación, no podrá exceder de:

(1) Para aeronaves certificadas de tipo en categoría transporte, propulsadas con motores a reacción o turbohélice, destinadas a servicios aéreos comerciales de transporte público regular de pasajeros; veintidós (22) años y si estuviera definido por el fabricante el límite de vida útil, éste deberá tener un remanente no inferior al 20%, en horas o ciclos.

(2) Para aeronaves certificadas de tipo en categoría transporte, propulsadas con motores a reacción o turbohélice, destinadas a servicios aéreos comerciales de transporte público de carga, o combi (pasajeros/carga); tener un remanente de vida útil no inferior al 20%, en horas o ciclos, si estuviera definida por el fabricante. En su defecto, cuarenta (40) años de antigüedad.

(3) Para aeronaves certificadas de tipo en categoría transporte, propulsadas por motores a reacción o turbohélice, o en otras categorías, propulsadas por motores turbohélice o recíprocos, destinadas unas u otras a servicios aéreos comerciales de transporte público no regular de pasajeros o de trabajos aéreos especiales, diferentes a los de aviación agrícola, treinta y cinco (35) años, y si estuviera definido por el fabricante el límite de vida útil, éste deberá tener un remanente no inferior al 20%, en horas o ciclos.

Fuente: Res. 3310/2015, Aerocivil

[112] Ibidem.

Sobre lo anterior, es precio aclarar que el certificado de aeronavegabilidad es el documento por medio del cual se acredita que una aeronave cuenta con las condiciones para volar de forma segura[113]. La disposición expuesta le permite a la Delegatura contar con un parámetro para establecer los aspectos que permiten determinar cuál era el año límite de fabricación de las aeronaves que no afectaba la seguridad de las personas y la carga transportadas. En ese sentido, el servicio helicoportado que se buscaba contratar por medio de los procesos de selección investigados se podría asimilar al descrito en el numeral 2, esto es, los "*servicios aéreos comerciales de transporte público de carga, o combi (pasajeros/carga)*", caso en el cual la Aerocivil estableció como límite máximo de antigüedad de las aeronaves, 40 años. Llama la atención de la Delegatura que el hecho de que en el proceso de selección objeto de examen se hubieran exigido aeronaves de máximo 5 años de antigüedad no tendría sustento técnico, ni tampoco obedecería a factores de seguridad, pues de acuerdo con la resolución mencionada, las aeronaves de transporte de personas y carga que no superen los 40 años pueden tener certificado de aeronavegabilidad, es decir, pueden volar de forma segura.

Así las cosas, para el proceso de selección bajo análisis **CENIT** estableció el criterio de selección del año de fabricación de las aeronaves apartándose de los parámetros exigidos por la autoridad nacional de aviación al menos para expedir el certificado de aeronavegabilidad. Exigir una antigüedad de las aeronaves de 5 años o de 9 años, evidentemente se aleja de la antigüedad de 40 años referida.

- <u>Falta de justificación del criterio de disponibilidad de las aeronaves para su correspondiente inspección</u>

Debe recordarse que **CENIT** dividió este proceso de selección en 2 fases y que en cada una el requisito de disponibilidad de las aeronaves presentó una variación. **(i)** Los proponentes interesados en participar en la fase 1 debían contar con los helicópteros físicamente en el territorio colombiano cuando presentaran las propuestas. **(ii)** Para la fase 2 debían cumplir con este requisito 4 meses antes de iniciar la ejecución del contrato. Esta distinción obedeció a que con la fase 1 se pretendía "*garantizar la continuidad de la operación*"[114].

Mediante este criterio de disponibilidad se habría limitado la competencia, en particular con los requisitos establecidos para la fase 1.

En efecto, en la fase 1 se hizo más exigente el criterio de disponibilidad de las aeronaves porque se estableció que los proponentes interesados debían contar con ellas en el momento de la presentación de la oferta **(i)** con las características técnicas requeridas y **(ii)** disponibles físicamente en el territorio nacional para su inspección. Si bien la determinación de este criterio habría atendido a la necesidad de "*garantizar la continuidad de la operación*"[115], la Delegatura advierte que el riesgo de interrupción de la prestación del servicio helicoportado habría tenido origen en la cancelación del proceso de selección del 2015, la cual no tendría una justificación legítima según lo explicado en el literal **b.** del numeral **12.1.2**.

Por consiguiente, el hecho de que **OCENSA** hubiera cancelado el proceso de selección de 2015 le habría permitido a **CENIT** implementar la fase 1 en el proceso de selección y justificar artificialmente la rigidez de este criterio de disponibilidad de las aeronaves y, en consecuencia, favorecer nuevamente a **HELISTAR**. Esta sociedad habría sido la única que podría cumplir con el requisito de disponibilidad de las aeronaves para su correspondiente inspección en la fase 1 puesto que era quien venía prestando el servicio y, en ese sentido, contaba de forma inmediata con las aeronaves con las características técnicas exigidas. Sobre esa base, **HELISTAR** presentó una oferta económica elevada en la fase 1 ya que era previsible que pocos o ningún oferente participaran en esta fase. En efecto, en la fase 1 solo se consideró habilitada la propuesta de **HELISTAR**.

Sobre este último aspecto, la Delegatura señala que en la fase 1 **HELISTAR** presentó una oferta económica cuantiosa en comparación con la presentada en la fase 2. A continuación se presentarán los elementos de juicio que permitirían concluir que este comportamiento habría obedecido a que en

---

[113] De acuerdo con la Circular Informativa de la Aerocivil, disponible en https://www.aerocivil.gov.co/autoridad-de-la-aviacion-civil/biblioteca-tecnica/Circulares%20Informativas/CI-5103-082-001.pdf, el certificado de aeronavegabilidad es un "*Documento público otorgado por la Secretaria de Seguridad Aérea de la UAEAC; mediante el cual se acredita que, a la fecha de su otorgamiento, la aeronave en él descrita es aeronavegable, o sea, apta para ser operada en forma segura dentro de las condiciones asociadas a su categoría, clasificación y de acuerdo a las limitaciones establecidas en su Certificado Tipo. Aeronave colombiana. Aeronave que ostenta matrícula colombiana al estar válidamente inscrita en el Registro Aeronáutico Nacional de la república de Colombia*".

[114] Ibidem.

[115] Ibidem.

la oferta económica de la fase 1 **HELISTAR** habría ajustado el porcentaje que le permitió disminuir la oferta económica que presentó en la fase 2.

Imagen No. 20 – Oferta económica de HELISTAR en la fase 1

[redacted]

Fuente: Expediente[116]

En la anterior imagen se puede observar que para la fase 1 **HELISTAR** ofertó un total de USD 18.419.451 (entre el costo fijo y variable anual) correspondiente a la sumatoria del valor ofrecido para cada una de las regiones en las cuales se prestaría el servicio durante un año. En cambio, para la fase 2 ofertó un total de USD 14.905.481 (entre el costo fijo y variable anual) correspondiente a la sumatoria del valor ofrecido para cada una de las regiones en las cuales se prestaría el servicio durante 4 años. Así se aprecia en la siguiente imagen:

Imagen No. 21 – Oferta económica de HELISTAR en la fase 2

[redacted]

Fuente: Expediente[117]

Así las cosas, entre la oferta económica presentada por **HELISTAR** para la fase 1 y para la fase 2 existía una diferencia de USD 3.513.970. La diferencia referida indicaría que la suma que redujo **HELISTAR** para prestar el servicio en la fase 2 aparentemente fue incluida en la oferta económica de la fase 1. Esto habría ocurrido por dos razones. Primero, porque la presunta restricción de la libre competencia en la fase 1 mediante el criterio de disponibilidad de las aeronaves no lo incentivó para que su oferta fuera competitiva en esta fase, pues lo más probable era que fuera el único oferente que presentaría propuesta. Segundo, porque con esas ganancias adicionales derivadas de la falta de competencia **HELISTAR** habría ofrecido un valor aparentemente más económico para la fase 2, cuando en realidad la rebaja ofrecida para esta fase la habría recuperado con el valor elevado que estableció para la fase 1.

En otras palabras, debido a que **HELISTAR** era consciente de que era muy probable que fuera el único oferente de la fase 1, habría aprovechado esta situación para **(i)** aumentar en un 19% el valor de su oferta de la fase 1 y, en consecuencia, **(ii)** le restó el mencionado 19% a la oferta económica de la fase 2, acomodándola a la baja para que esta resultara artificialmente mucho más competitiva. Esto implica que los demás oferentes en la fase 2 se encontrarían en desventaja frente a **HELISTAR**, pues

[116] Radicado No. 23-143730-209, archivo 23143730--0020900004 (Informe de Recomendación) del CRG-ELECT del CRG del CR

[117] Ibidem.

no tenían la posibilidad de enfrentar esa oferta aparentemente más baja cargándola injustificadamente en la oferta de la fase 1. Esto es así porque, como ya quedó claro, los requisitos establecidos por **CENIT** impidieron que otros proponentes participaran en la fase 1 del proceso de selección.

La estrategia de **HELISTAR** habría rendido frutos: el comité evaluador recomendó que **HELISTAR** resultara adjudicataria en ambas fases. En particular, el comité indicó que "*se recomienda negociar dentro del proceso de selección con la compañía Helistar para igualar las tarifas de la fase 1 a las ofrecidas para la fase 2 y consolidar el servicio en un solo contrato a cinco años*"[118].

Lo expuesto hasta este punto permitiría concluir a la Delegatura que los criterios de selección que **CENIT** estableció respecto de la antigüedad y disponibilidad de las aeronaves habrían resultado subjetivos, es decir, que habrían atendido a las características de las aeronaves que solo podía ofrecer **HELISTAR** para el proceso Competitivo Abierto del 2016, sin atender las condiciones del mercado. En consecuencia, estos requisitos se habrían adecuado para restringir la libre competencia según la fase adelantada y, en definitiva, para favorecer a **HELISTAR** en el desarrollo de las dos fases.

12.1.4. Proceso de precalificación No. PREC-577-21 y Mecanismo de elección No. CEN1-20211787 del 2021

En virtud del quinto acuerdo de sinergia, el 4 de marzo de 2021 **CENIT** abrió el proceso de precalificación No. PREC-577-21. Una vez desarrollado este trámite resultaron precalificados 4 participantes: **(i) HELISTAR**, **(ii)** [redacted], **(iii)** [redacted] y **(iv)** [redacted][119]. Posteriormente, el 15 de junio de 2021 **CENIT** dio inicio al mecanismo de elección No. CEN1-20211787 de 2021[120], el cual estaba dividido en 2 fases: (i) la fase 1 sería de transición y se ejecutaría desde la firma del contrato hasta el 30 de septiembre de 2022. Su propósito era que el adjudicatario adelantara el alistamiento de las aeronaves ofertadas. (ii) La fase 2 tenía como finalidad la ejecución del servicio por un plazo de 5 años contados desde el 1 de octubre de 2022[121].

No obstante, este mecanismo de elección fue suspendido por **JOSÉ FEDERICO ESCOBAR GONZÁLEZ** (representante legal para fines de contratación y abastecimiento de bienes y servicio de **CENIT** para la época) el 30 de julio de 2021 "*en virtud de la facultad establecida en el numeral 1.1 y 5.2 de los Términos de Referencia de éste*"[122]. Finalmente, el 3 de septiembre de 2021 **JOSÉ FEDERICO ESCOBAR GONZÁLEZ** canceló el proceso "*en virtud de la facultad establecida en el numeral 5.2 de los Términos de Referencia de éste*"[123].

En este punto se resalta que previo a la suspensión del mecanismo de selección el plazo para presentar oferta fue ampliado hasta el 3 de agosto de 2021. Sin embargo, como se detallará en el literal **b.** de este apartado, este proceso de selección habría sido cancelado sin mayor explicación.

Imagen No. 22 – Comunicación de cancelación del mecanismo de elección No. CEN1-20211787 del año 2021

[redacted]

Fuente: Expediente[124]

---

[118] Ibidem.
[119] Radicado No. 23-143730-209, archivo 23143730--0020900003 (Inf_recomend_cancelacion_ME_CEN1-20211787) del CRG-ELECT del CRG del CR.
[120] Radicado No. 23-143730-209, archivo 23143730--0020900003 (_Terminos_Referencia_CEN1-20211787) del CRG-ELECT del CRG del CR.
[121] Radicado No. 23-143730-209, archivo 23143730--0020900003 (Especificaciones Tecnicas) del CRG-ELECT del CRG del CR. Radicado No. 23-143730-209, archivo 23143730--0020900003 (3. Minuta del Contrato AB-DC-004) del CRG-ELECT del CRG del CR.
[122] Radicado No. 23-143730-209, archivo Comunicacion_Suspension_Mecanismo_Eleccion del CRG-ELECT del CRG del CR. Ruta: CR/ CRG/ CRG-ELECT/ 209/ 23143730--0020900003 (A3. COMUNICACION SUSPENSION ME)/ Comunicacion_Suspension_Mecanismo_Eleccion
[123] Radicado No. 23-143730-209, archivo 23143730--0020900003 (AB-FR-068_Cancelacion_mecanismo_de_eleccion_V2) del CRG-ELECT del CRG del CR.
[124] Ibidem.

A continuación la Delegatura se referirá a los criterios de antigüedad y disponibilidad de las aeronaves para inspección que requirió **CENIT** en el mecanismo de elección No. CEN1-20211787 del año 2021.

a. Criterios de selección objeto de análisis

En primer lugar, respecto del criterio de antigüedad de las aeronaves de transporte de personal y carga **CENIT** determinó que las interesadas debían contar con aeronaves fabricadas dentro de los últimos 15 años, es decir, que hubieran sido fabricadas máximo en el año 2006. No obstante, también indicó que se privilegiarían "*los tiempos de fabricación más recientes*"[125].

Imagen No. 23 – Requisito de antigüedad de las aeronaves en el mecanismo de elección No. CEN1-20211787 del año 2021

[redacted]

Fuente: Expediente[126]

En segundo lugar, respecto del criterio de disponibilidad de las aeronaves para la correspondiente inspección de sus características técnicas **CENIT** estableció que el oferente que resultara adjudicatario debía cumplir con este requisito 6 meses antes de iniciar la ejecución del contrato.

Dentro de las características técnicas exigidas en este proceso de selección se requería que los helicópteros tuvieran gancho para carga externa y el horómetro comercial. En lo relacionado con el blindaje, para los helicópteros tipo I se exigía nivel 4 y para los helicópteros tipo II se exigió que el blindaje tuviera resistencia balística de proyectiles 5.56. Como se explicará en el literal b del numeral 12.1.5., los helicópteros no cuentan con estas características desde su fabricación, pues son accesorios que cada proponente debía incorporar a las aeronaves únicamente para poder presentar su oferta y participar en la fase 1 del proceso de selección. Por tanto, los proponentes debían incurrir en gastos adicionales para equipar sus helicópteros sin siquiera tener la certeza de ser los adjudicatarios en la fase 1.

Imagen No. 24 – Requisito de disponibilidad de las aeronaves establecido en el mecanismo de elección No. CEN1-20211787 del año 2021

[redacted]

Fuente: Expediente[127]

Al respecto, se destaca que **CENIT** estableció los términos de este criterio únicamente para la fase 1 del proceso toda vez que, como se indicó, esta fase tenía como objetivo que los oferentes interesados en participar en la fase 2 alistaran las aeronaves de acuerdo con las exigencias técnicas requeridas.

Expuestos estos criterios de selección de acuerdo con lo establecido en los términos de referencia del mecanismo de elección analizado, la Delegatura presentará los elementos de juicio que permitirían concluir que la decisión de **CENIT** de cancelar el proceso es consistente con la hipótesis de direccionamiento en favor de **HELISTAR**. A pesar de que los criterios de selección de antigüedad y disponibilidad de las aeronaves establecidos por **CENIT** en este proceso fueron más flexibles y, en

---

[125] Radicado No. 23-143730-209, archivo 23143730--0020900003 (_Terminos_Referencia_CEN1-20211787) del CRG-ELECT del CRG del CR.

[126] Ibidem.

[127] Radicado No. 23-143730-209, archivo 23143730--0020900003 (Especificaciones Tecnicas) del CRG-ELECT del CRG del CR.

esa medida, habrían podido aumentar el número de proponentes, la empresa canceló el proceso y con ello las posibilidades de que un agente del mercado distinto a **HELISTAR** hubiera resultado adjudicatario. Además, nuevamente **CENIT** habría creado artificialmente la necesidad de garantizar la continuidad del servicio en condiciones de urgencia, continuidad que únicamente podría ofrecer **HELISTAR** debido a que era el único agente que tenía los helicópteros con las características exigidas en los procesos de selección o que podía adquirirlos en un periodo de tiempo corto.

Es importante resaltar, en relación con el presunto comportamiento estratégico que se apreciaría en las empresas investigadas, que en este caso se repitió la situación consistente en la creación artificial de la necesidad de garantizar el servicio para favorecer al contratista que ya lo estaba prestando. Se trata nuevamente de un caso en el que se inició con bastante antelación un proceso de selección en dos fases para promover la concurrencia, pero en el que **CENIT** decidió cancelar el proceso cuando estaba bastante adelantado y se había corroborado la comparecencia de varios oferentes por razones que existían desde el inicio del proceso de selección y que, en realidad, tienen un fundamento discutible. Como ya está claro, la misma estrategia se empleó en el proceso de selección de Solicitud Privada de Ofertas No. 3000007219 adelantado por **OCENSA** en el año 2015, el cual también fue cancelado.

b. Sobre las circunstancias que habrían permitido que la práctica, procedimiento o sistema anticompetitivo continuara en el proceso de selección del año 2021

- Falta de justificación en relación con la antigüedad de las aeronaves

CENIT estableció que las aeronaves no podrían tener una antigüedad mayor de 15 años. Aunque es cierto que amplió el rango del año de fabricación, esta variación tampoco habría atendido a un criterio objetivo puesto que, como fue mencionado, el RAC No. 21 establece que para expedir el certificado de aeronavegabilidad de algunas aeronaves, su antigüedad no puede exceder de 40 años. Lo anterior cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que la Delegatura revisó la versión actualizada del RAC No. 21 del mes de noviembre de 2021 y evidenció que, en el preámbulo de ese acto, la Aerocivil puso de presente el estudio de la Administración Federal de Aviación de Estados Unidos de América según el cual el riesgo de falla por la fatiga estructural de las aeronaves se encuentra en el límite de antigüedad de 35 años:

Imagen No. 25 – Preámbulo del RAC 21 vigente actualmente

En la tabla de la FAA "RELATIVE RISK OF FATIGUE – CRACKING ACCIDENT, WITH AGE" publicada por la Administración Federal de Aviación –FAA de los Estados Unidos de Norteamérica, se compara la edad de las aeronaves con el porcentaje de riesgo de falla por fatiga, concluyendo que una aeronave con más de 35 años de antigüedad tiene un porcentaje de riesgo por fatiga estructural, considerablemente mayor que otras aeronaves.

Fuente: RAC No. 21

Por consiguiente, exigir una antigüedad de 15 años se alejaría en un rango de entre 15 y 20 años de los lineamientos exigidos y/o recomendados por las autoridades nacionales e internacionales de aviación.

Con todo lo anterior, la Delegatura advierte dos aspectos respecto a la antigüedad requerida en esta oportunidad. **(i)** Primero, que en el mecanismo de elección **No. CEN1-20211787 del 2021** se dispuso que las aeronaves fueran fabricadas dentro de los últimos 15 años corroboraría que, en los procesos de selección de los años 2011, 2015 y 2016 adelantados por **ECOPETROL**, **OCENSA** y **CENIT**, respectivamente, se habría fijado este criterio de selección en máximo 5 años sin un fundamento técnico y operacional, con lo cual habrían restringido la libre competencia económica. **(ii)** Segundo, aun cuando en este proceso de selección **CENIT** amplió el rango del año de fabricación, la modificación seguiría atendiendo a un criterio subjetivo, pues se apartaría en un rango de entre 15 y 20 años de los parámetros admitidos por las autoridades nacionales e internacionales de aviación. De igual forma, con el privilegio otorgado a las aeronaves más recientes, planteado en términos absolutos y únicamente relacionados con la antigüedad de la aeronave, **CENIT** habría mantenido la práctica, procedimiento o sistema en el mecanismo de elección **No. CEN1-20211787 del 2021** encaminada a favorecer a **HELISTAR**.

La Delegatura destaca que, a pesar de que **CENIT** aceptó que las aeronaves tuvieran una antigüedad de máximo 15 años, continuó dándole preferencia a las aeronaves más nuevas, pues estableció que se "privilegiarían" los tiempos de fabricación de las aeronaves más recientes. Es importante anotar que la manera absoluta e indeterminada en que se planteó el privilegio pudo mantener las ventajas

que se habrían venido confiriendo a **HELISTAR**, que durante años había demostrado que era el único proponente que no tenía obstáculos derivados de la exigencia de las condiciones de antigüedad que sin fundamento las sociedades contratantes venían estableciendo.

Lo anterior cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que en los procesos de selección de los años 2015 y 2016 esta preferencia también se presentó. Si bien en los términos de referencia de estos procesos no estableció textualmente que se privilegiarían las aeronaves más nuevas, si se estableció que al finalizar el periodo contractual las aeronaves deberían tener máximo 10 años. Con esto las aeronaves más nuevas al momento de la presentación de la oferta, tendrían ventaja sobre las demás, tal y como se ilustró en las imágenes 12 y 18.

Sobre la base de lo expuesto, es posible que esta situación fuera una ventaja para **HELISTAR** pues, como se ha expuesto a lo largo del presente acto administrativo, para ese agente el requisito relacionado con la antigüedad de las aeronaves nunca fue una limitación, tanto así que desde el año 2011 ha sido la empresa que ha resultado adjudicataria del proceso de selección de transporte aéreo helicoportado de personal y carga adelantado por las diferentes sociedades que conforman el **GRUPO ECOPETROL**. Esto se generó a pesar de que, como se ha expuesto, el requisito de antigüedad de las aeronaves habría sido excesivo e infundado.

- <u>En relación con el criterio de disponibilidad de las aeronaves</u>

En esta ocasión el oferente debía contar con las aeronaves después de resultar adjudicatario y tendría un periodo de más de 6 meses para adquirirlas y alistarlas. La Delegatura resalta que en esta ocasión **CENIT** estableció un requisito más flexible en comparación con los procesos de selección precedentes y, en ese sentido, estaría corroborando el carácter restrictivo de la competencia que se habría presentado en esos procesos. Esto es claro teniendo en cuenta la restricción reprochada por la Delegatura en los procesos de selección precedentes toda vez que: **(i)** este requisito habría permitido una pluralidad de oferentes; **(ii)** difiere de los términos en los que se exigió en los procesos de selección de los años 2011 y 2016 (fase 1) adelantados por **ECOPETROL** y **CENIT**. Así, esta circunstancia se constituiría en un elemento de juicio adicional para concluir que el criterio de selección en los años enunciados habría buscado restringir la libre competencia. **(iii)** Por último, es importante precisar que la cancelación del proceso de selección que se describirá en el siguiente apartado habría eliminado los beneficios que este requisito podría representar en el mercado.

- <u>Falta de una justificación razonable para la cancelación del proceso de selección del año 2021</u>

Como se expuso líneas atrás, luego de agotar el trámite de precalificación, el 15 de junio de 2021 **CENIT** dio inicio al mecanismo de elección No. CEN1-20211787 de 2021, el cual estaba dividido en 2 fases. Este mecanismo de elección fue suspendido por **CENIT** el 30 de julio de 2021 y, finalmente, pese a que en este proceso de selección **CENIT** estableció unos requisitos de antigüedad y disponibilidad de aeronaves más flexibles en comparación con los procesos anteriores, el 3 de septiembre de 2021 –en las etapas finales del proceso de selección y cuando ya se acercaba la fecha en la que terminaría la vigencia del contrato vigente– este mecanismo de elección fue cancelado sin mayor explicación por **JOSÉ FEDERICO ESCOBAR GONZÁLEZ** (representante legal para fines de contratación y abastecimiento de bienes y servicio de **CENIT** para la época).

Al respecto, [redacted] (vicepresidente de abastecimiento de **CENIT**) explicó que la cancelación atendió a que tres personas que participaron en la estructuración del proceso de selección habían trabajado con operadores de transporte helicoportado. En particular, el funcionario de **CENIT** se refirió a [redacted] (experto aeronáutico de **CENIT**), quien previamente trabajó en **HELISTAR**. Eso fue manifestado en los siguientes términos:

> ***H.C.B.P***: "*En el año 2021 hubo un proceso de contratación* (…) *se lanzó un proceso de contratación* (…) *cerrado donde en la, no recuerdo hasta que yo no era la responsable en ese instante, esto es pura, pura memoria. Entiendo que lo que sucedió fue que dentro de diferentes quejas que pusieron los posibles proponentes, aseguraron que en la fase de planeación operativa* (…) ***<u>había varias personas que habían tenido vínculos comerciales con operadores de transporte helicoportado previamente. En ese instante se decide suspender el mecanismo de elección a fin de revisar si la denuncia que se estaba haciendo en ese mecanismo de elección era corroborable o no era corroborable</u>****. Y en ese sentido, la gerencia y Cumplimiento de la compañía entregó un informe donde también da cuenta que fue verificado, que fue corroborado como control preventivo que tres personas que estaban en el proceso de planeación habían trabajado previamente con operadores. De tal suerte que en septiembre del año 2021 se tomó la decisión de cancelar el mecanismo de*

elección que estaba en ese instante, sobre la mesa, para poder hacer la contratación de transporte de personal y carga.
(…)

Despacho: *¿Recuerda usted el nombre de estas tres personas?*

H.C.B.P: JOSÉ NAVIA *de* ***ECOPETROL****,* ***HAROLD RAMÍREZ*** *de aquí de* ***CENIT*** *y no me acuerdo de la persona de* ***OCENSA****.*

Despacho: *¿Y recuerda con qué empresas había tenido relación cada una de estas personas?*

H.C.B.P: *No, no recuerdo.* ***El capitán RAMÍREZ, HAROLD RAMÍREZ, había trabajado con HELISTAR previamente****.*

(…)

Despacho: *¿Cuál es el cargo de* ***HAROLD RAMÍREZ****?*

H.C.B.P: *Es experto aeronáutico*"[128].

La Delegatura revisó el informe de recomendación de asignación o cancelación del mecanismo de elección en el cual se recomendó cancelar el mecanismo de elección No. CEN1-20211787 de 2021. Allí se indicó que aproximadamente el 27 de julio de 2021 la Gerencia de Cumplimiento de **CENIT** advirtió que algunos funcionarios que participaron en la planeación del proceso estuvieron vinculados en el pasado con empresas participantes en el proceso. De manera que, una vez verificada la información, pudieron evidenciar que dos funcionarios fueron trabajadores de **HELISTAR** y uno de [redacted]. Como se puede apreciar, la Gerencia de Cumplimiento de **CENIT** indicó que en las 3 situaciones presentadas "[l]*a hoja de vida del funcionario de* (…) *permite establecer que esta persona se desempeñó como empleado de la sociedad* (…)"[129]:

Imagen No. 26 – Conflicto de intereses evidenciado en el informe de recomendación de cancelación del mecanismo de elección No. CEN1-20211787

[redacted]

Fuente: Expediente[130]

En particular, la Gerencia de Cumplimiento de **CENIT** evaluó la manera en la que incidió la relación de [redacted] (experto aeronáutico de **CENIT**) y [redacted] (profesional de la gerencia de seguridad física de **OCENSA**) con **HELISTAR**, así como la de [redacted] (integrante del equipo técnico en representación de **ECOPETROL**) con [redacted], en el desarrollo del mecanismo de elección. No obstante, la Gerencia de Cumplimiento de **CENIT**, mediante correo electrónico del 18 de agosto de 2021, le recomendó a **JOSÉ FEDERICO ESCOBAR GONZÁLEZ** (representante legal para fines de contratación y abastecimiento de bienes y servicio de **CENIT** para la época) "*evaluar la cancelación del proceso*" [131] por la participación activa de [redacted] (experto aeronáutico de **CENIT**):

---

[128] Folio 831 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/CRG/CRGF/CRGF 2/F831/03-DEC-CAMILO_BONILLA/GRABACION/230329_1559. Minuto 2:26:49

[129] Radicado No. 23-143730-209, archivo 23143730--0020900003 (Inf_recomend_cancelacion_ME_CEN1-20211787) del CRG-ELECT del CRG del CR.

[130] Radicado No. 23-143730-209, archivo 23143730--0020900003 (Inf_recomend_cancelacion_ME_CEN1-20211787) del CRG-ELECT del CRG del CR.

[131] Radicado No. 23-143730-209, archivo 2 Comentarios y recomendación mecanismo Elección Transporte Helicoportado del CRG-ELECT del CRG del CR. Ruta: CR/ CRG/ CRG-ELECT/ 209/ 23143730--0020900003 (A6. RECOMENDACION E&C)/ Comentarios y recomendación mecanismo Elección Transporte Helicoportado

Imagen No. 27 – Correo electrónico de la Gerencia de Cumplimiento de CENIT sobre la recomendación de cancelar el mecanismo de elección por un conflicto de intereses

[redacted]

Fuente: Expediente[132]

En relación con el supuesto conflicto de interés por la participación de [redacted] (experto aeronáutico de **CENIT**), [redacted] (vicepresidente de abastecimiento de **CENIT**), a pesar de no integrar el equipo que estructuró el mecanismo de selección del año 2021, en una entrevista ante la Gerencia de Cumplimiento de **CENIT** en el año 2022 reprochó que [redacted] (experto aeronáutico de **CENIT**) "*declaró en su hoja de vida y cuando entró a trabajar, que ha trabajado con uno de los operadores que podía ser uno de los oferentes*" [133] . Además, el directivo de **CENIT** manifestó que [redacted] puso en "*conocimiento de Category Manager* [**MARÍA ANGÉLICA CUBILLOS BUSTOS**]*"* esta circunstancia, "*quien no le dio la instrucción de hacer el reporte directo a la línea ética de la compañía y se siguió adelante con el mecanismo de elección*"[134].

[132] Ibídem.
[133] Radicado No. 23-143730-64, archivo 23143730--0006400005 del CRG-ELECT del CRG del CR.
[134] Radicado No. 23-143730-64, archivo 23143730--0006400005 del CRG-ELECT del CRG del CR.

Circunstancia corroborada por la Gerencia de Cumplimiento de **CENIT** en el correo electrónico del 18 de agosto de 2021 expuesto[135].

Con todo lo anterior, **CENIT** habría cancelado este mecanismo de elección sin una justificación suficiente, en la medida en que las circunstancias que motivaron los supuestos conflictos de intereses advertidos estaban identificadas desde el principio del proceso mediante las hojas de vida de los funcionarios identificados. Adicionalmente, la cancelación del proceso nuevamente ocurrió al final del mecanismo y cuando era inminente la terminación de la vigencia del contrato vigente en ese momento.

Es importante considerar que es discutible que las situaciones resaltadas por **CENIT** hubieran podido constituir un verdadero conflicto de intereses. Esto se aprecia si, a manera de ejemplo, se analiza la situación en la que estaba involucrado [redacted] (experto aeronáutico de **CENIT**). De acuerdo con lo manifestado por ese funcionario en la declaración que rindió en el marco de la visita administrativa realizada en **CENIT**, él estuvo vinculado con **HELISTAR** desde el año 2013 hasta junio de 2017. Una vez finalizó su vínculo con **HELISTAR**, fue contratado por la **ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS** para trabajar en el área de *Aviation Safety*. Después de haber trabajado en esa organización internacional, en diciembre de 2019 regresó a Colombia y fue contratado por **CENIT** para encargarse de la coordinación de las operaciones helicoportadas del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL**[136].

En línea con lo anterior, durante su declaración [redacted] (experto aeronáutico de **CENIT**) también resaltó que en algunas de las entrevistas que el área de talento humano de **CENIT** le había realizado y en los documentos que le entregó a **CENIT** para su contratación, puso de presente que previamente había trabajado en **HELISTAR**.

> "**H.F.R.F**: (...) *yo cuando ingreso acá lo reporto e inclusive en mis certificados entregados al área de talento humano, me los piden actualizados inclusive porque yo en alguna, recuerdo que estaba afuera del país y me hacen una entrevista virtual y les digo: ¡oiga! ¡venga! Quiero que sepan que yo hace unos años pues volé en una empresa que hoy en día es contratista de ustedes [**HELISTAR**]. Me dice dicen no, no hay ningún problema pero envíeme los certificados actualizados. Yo los envío y claro como yo lo digo, cuando llego acá era de pleno pues conocimiento que yo había trabajado allí.* (...) *A lo que voy es que había hecho la debida diligencia que llaman asociado que era de conocimiento de la compañía, inclusive en mi hoja de vida cuando la entrego a mis entrevistas, inclusive en la entrevista, inclusive cuando entrego al área de talento humano pues los, las certificaciones y claramente inclusive en mi formato que entrego antes del proceso*"[137].

Adicionalmente, [redacted] (experto aeronáutico de **CENIT**) también manifestó que desde el año 2020 participó en la estructuración de los requisitos técnicos que se exigirían en el proceso de selección que **CENIT** adelantaría en el 2021 para contratar los servicios aéreos helicoportados, que participó en unas mesas de trabajo con los posibles participantes del proceso y atendió algunas de las observaciones presentadas por aquellos posibles oferentes respecto de las características técnicas exigidas en los términos de referencia, como por ejemplo el año de antigüedad de las aeronaves[138].

Ahora bien, llama la atención de la Delegatura que, solo hasta el 3 de septiembre de 2021 (fecha en la que se canceló el proceso de selección No. **CEN1-20211787 del 2021**), la relación previa entre [redacted] (experto aeronáutico de **CENIT**) y **HELISTAR** cobrara relevancia a tal punto de que haya originado uno de los conflictos de intereses que invocó **CENIT** para suspender y cancelar el proceso. Respecto del presunto conflicto de interés en mención, [redacted] durante su declaración también manifestó lo siguiente:

> "(...) *entiendo porque pues no no fui notificado oficialmente, se hizo una evaluación interna de la compañía con relación a tres, ellos lo llamaron tres potenciales dilemas éticos de tres funcionarios que habían hecho parte del equipo técnico y que habían trabajado en diferentes empresas que estaban participando en el proceso, entre ellos claramente yo que había estado*

---

[135] Radicado No. 23-143730-209, archivo 2 Comentarios y recomendación mecanismo Elección Transporte Helicoportado del CRG-ELECT del CRG del CR. Ruta: CR/ CRG/ CRG-ELECT/ 209/ 23143730--0020900003 (A6. RECOMENDACION E&C)/ Comentarios y recomendación mecanismo Elección Transporte Helicoportado

[136] Folio 831 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/CRG/CRGF/CRGF2/F0831/06-DEC-HAROLD_RAMIREZ/GRABACION/230331_1001. Minuto 12:06

[137] Folio 831 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/CRG/CRGF/CRGF2/F0831/06-DEC-HAROLD_RAMIREZ/GRABACION/230331_1001. Minutos 1:58:18 y 1:59:30

[138] Folio 831 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/CRG/CRGF/CRGF2/F0831/06-DEC-HAROLD_RAMIREZ/GRABACION/230331_1001 Minutos 1:25:56, 1:30:33, y 1:41:49

trabajando para una compañía que se estaba presentando. Era un funcionario en Ecopetrol, un funcionario en Ocensa y quien les habla: yo. Entonces, formalmente nunca fui notificado de cuáles eran las razones de la cancelación, pero entiendo que se canceló el proceso para evitar digamos que, de manera preventiva ¿no?, cualquier interpretación incorrecta o errónea de lo que se podía presentar y el proceso es cancelado en julio creo del 2021".

(...)

No, pues investigación no hubo. Simplemente, digamos que entiendo que los tres funcionarios fuimos a fuimos llamados por la gerencia de cumplimiento, para para una entrevista de hace cuánto nos habíamos retirado, hace cuántos años ya habíamos trabajado, quiénes habían sido nuestros jefes, cuáles habían sido nuestras líneas de reporte etcétera, etcétera, etcétera y se culmina el proceso y bueno al final el proceso es cancelado, sí señor (...)"[139].

Así las cosas, a juicio de **CENIT** la relación previa entre [redacted] (experto aeronáutico de **CENIT**) y **HELISTAR**, ocurrida 4 años antes de la cancelación del proceso, resultó ser una de las razones aparentemente suficientes para cancelar el proceso CEN1-20211787 del 2021. Esta es una circunstancia claramente discutible y, en cambio, completamente coherente con la hipótesis de favorecimiento a **HELISTAR**. En primer lugar, la entidad contratante consideró que el conflicto se generó a pesar de que [redacted] desde un principio había puesto en conocimiento de **CENIT** su vinculación previa con **HELISTAR**, tanto en su proceso de contratación con **CENIT**, como directamente a la *Category Manager* con ocasión a la estructuración del proceso de selección para contratar el servicio aéreo helicoportado del año 2021. En segundo lugar, **CENIT** no tuvo en cuenta que habían pasado más de tres años desde que [redacted] trabajó en **HELISTAR** y que incluso después de eso, y antes de vincularse con **CENIT**, había trabajado fuera del país con una organización internacional. En tercer lugar, la decisión de cancelar el proceso se dio al final del mecanismo en condiciones que permitirían nuevamente retomar reglas que claramente habían demostrado obstaculizar la concurrencia de oferentes a los procesos de selección.

En conclusión, de la misma forma en que ocurrió en el proceso de selección del año 2015 adelantado por **OCENSA**, esta cancelación del proceso de 2021 permitió que la práctica, procedimiento o sistema anticompetitivo se siguiera desarrollando. En efecto, **CENIT** nuevamente habría generado artificialmente la necesidad inminente de garantizar la continuidad del servicio con **HELISTAR** y, con ello, habría tratado de justificar la inclusión de requisitos de disponibilidad de las aeronaves con la presentación de la oferta en la fase 1 del proceso de selección del año 2022. Este requisito, como ya está claro, impedía la concurrencia de oferentes.

12.1.5. Mecanismo de Elección No. CEN1-20222652 del año 2022

En virtud del sexto acuerdo de sinergia, el 18 de agosto de 2022 **CENIT** dio apertura al mecanismo de elección No. CEN1-20222652, por medio del cual se buscaba recibir ofertas para seleccionar al contratista que prestaría los servicios de transporte de personal y carga en helicópteros tipo 1 (helicópteros grandes) y tipo 2 (helicópteros pequeños). De acuerdo con los términos de referencia de este proceso, la prestación del servicio se realizaría en dos etapas: **(i)** el oferente seleccionado en la etapa 1 prestaría el servicio durante un periodo de 6 meses (desde octubre de 2022 hasta marzo de 2023) y **(ii)** el oferente seleccionado en la etapa 2 prestaría el servicio durante 5 años (desde abril de 2023 hasta marzo de 2028)[140].

Cada oferente podía participar en una o en las dos etapas y para uno o para los dos tipos de helicópteros. Por lo tanto, **CENIT** podría escoger a un mismo oferente para que ejecutara las dos etapas o podría escoger a varios oferentes de acuerdo con las ofertas que recibiera y lo que a su juicio le resultara más favorable[141]. Así las cosas, los oferentes interesados en participar en el mecanismo de elección en cualquiera de las dos etapas deberían presentar sus ofertas a más tardar el 21 de septiembre de 2022.

---

[139] Folio 831 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/CRG/CRGF/CRGF2/F0831/06-DEC-HAROLD_RAMIREZ/GRABACION/230331_1001 Minutos 1:55:11 y 1:56:21

[140] Radicado No. 23-143730-181, archivo _Terminos_Referencia_CEN1-20222652 (Adenda 7) del CP-ELECT del CP. Ruta: CP/ CP-ELECT/181/ 23143730—0018100005/23-143730 PRESERVACION HELICOPTEROS 09-10/HALLAZGO 2/CEN1-20222652/DOCUMENTOS/anexosadenda7-wCAPi/_Terminos_Referencia_CEN1-20222652 (Adenda 7)

[141] Ibidem.

Para la etapa 1 **CENIT** únicamente recibió la oferta de **HELISTAR**. Por lo tanto, esa empresa resultó adjudicataria. Para la etapa 2 recibió dos ofertas: la de **HELISTAR** y la de la **UNIÓN TEMPORAL** [redacted] **ECP** (conformada por [redacted] y [redacted]). No obstante, el 7 de marzo de 2023, esto es, el último mes de ejecución del contrato derivado de la etapa 1, [redacted] (vicepresidente de abastecimiento de **CENIT**) comunicó a los oferentes que **CENIT** decidió cancelar la etapa 2 del mecanismo de elección[142]. Esta decisión se fundamentó en el numeral 6.2 de los términos de referencia[143] y en el numeral 5.3.6 del manual de contratación[144] de **CENIT**.

A continuación la Delegatura expondrá las circunstancias que habrían permitido que la práctica, procedimiento o sistema anticompetitivo continuara en el marco del proceso de selección bajo análisis.

a. Criterios de selección objeto de análisis

Con respecto al criterio de antigüedad de las aeronaves de transporte de personal y carga, las sociedades interesadas debían contar con aeronaves que tuvieran una antigüedad menor a 20 años desde su fabricación. **CENIT** especificó que las aeronaves que no cumplieran con esta condición no serían aceptadas.

Imagen No. 28 – Requisito de antigüedad de las aeronaves en el mecanismo de elección No. CEN1-20222652 del 2022

[redacted]

Fuente: Expediente[145]

En lo que atañe al criterio de disponibilidad de las aeronaves para la correspondiente inspección, se estableció que cada oferente debía cumplir con este requisito al momento de presentar la oferta. Tanto es así que los oferentes tenían la obligación de presentar para la inspección las mismas aeronaves que presentaron para la oferta.

Imagen No. 29 – Requisito de disponibilidad de las aeronaves establecido en el mecanismo de elección No. CEN1-20222652 del 2022

[redacted]

Fuente: Expediente[146]

A continuación la Delegatura expondrá las circunstancias que habrían permitido que la práctica, procedimiento o sistema anticompetitivo se hubiera mantenido en el proceso de selección No. CEN1-20222652 del año 2022.

ESPACIO EN BLANCO

---

[142] Radicado No. 23-143730-64, archivo 23143730--0006400005 del CRG-ELECT del CRG del CR.

[143] Ibidem. "*6.2 SUSPENSIÓN O CANCELACIÓN DEL MECANISMO DE ELECCIÓN. (…) Cenit se reserva el derecho de suspender o cancelar el Mecanismo de Elección en cualquier momento y este hecho no dará lugar a reclamaciones por parte de los Oferentes, quienes, con la presentación de la Oferta aceptan tal eventualidad en los términos indicados al inicio de este documento".*

[144] Radicado No. 23-143730-38, archivo 23143730--0003800007 (Manual de Contratación 2022 F) del CRG-ELECT del CRG del CR. "*5.3.7 Suspensión o cancelación del mecanismo de elección. Cenit podrá suspender o cancelar el mecanismo de elección en cualquiera de sus etapas, cuando medien razones objetivas que así lo justifiquen. La suspensión o cancelación del mecanismo de elección se informará a quienes hayan participado en el mismo y al Empleado Solicitante".*

[145] Radicado No. 23-143730-181, archivo _Terminos_Referencia_CEN1-20222652 (Adenda 7) del CP-ELECT del CP. Ruta: CP/ CP-ELECT/181/ 23143730—0018100005/23-143730 PRESERVACION HELICOPTEROS 09-10/HALLAZGO 2/CEN1-20222652/DOCUMENTOS/anexosadenda7-wCAPi/_Terminos_Referencia_CEN1-20222652 (Adenda 7)

[146] Ibidem.

b. Sobre las circunstancias que habrían permitido que la práctica, procedimiento o sistema anticompetitivo continuara en el proceso del 2022

En el marco de este proceso de selección se habrían adelantado una serie de actuaciones por parte de algunas personas vinculadas a **CENIT** que permitieron que, a partir de las especificaciones técnicas de las aeronaves y de los términos de referencia, se continuara beneficiando a **HELISTAR**.

Como fue mencionado previamente, el 18 de agosto de 2022 **CENIT** habría dado apertura al mecanismo de elección No. CEN1-20222652, el cual se habría estructurado para garantizar dos objetivos principales: la continuidad del servicio y la pluralidad de oferentes. Para que las dos prerrogativas pudieran materializarse, el mecanismo de elección habría sido planteado en dos etapas: **(i)** durante la etapa 1 el proponente seleccionado prestaría el servicio por 6 meses y **(ii)** durante la etapa 2 el proponente seleccionado prestaría el servicio por 5 años. Al respecto, [redacted] (vicepresidente de abastecimiento de **CENIT**) manifestó en su declaración lo siguiente:

> "***H.C.B.P:*** *Se estableció para el proceso, el último proceso que sacamos que fue en el año, en agosto del 2022, una estrategia que se dividió en dos etapas o en dos fases.* ***Una etapa 1 que tenía como una palanca principalísima la continuidad operativa de todo el servicio de transporte de personal y carga para todas las empresas del grupo por únicamente 6 meses para garantizar precisamente la continuidad operativa. Pero también atendiendo varias observaciones que se nos habían hecho durante la vida del contrato anterior y durante un mecanismo de elección que se canceló atendiendo un poco, un poco no, atendiendo lo que nos estaba diciendo realmente el mercado y es, yo no puedo atender un servicio de manera inmediata, necesito un periodo de alistamiento para las aeronaves, entonces por eso decidimos hacer un proceso en dos etapas, uno que fuera para la atención inmediata de la necesidad que era el fin último real de la contratación y una segunda etapa que garantizara la pluralidad de competidores para la prestación de ese servicio***"[147].

De lo mencionado por [redacted] (vicepresidente de abastecimiento de **CENIT**) es fundamental resaltar que el mecanismo de elección fue estructurado en dos etapas porque **CENIT**, con base en las experiencias adquiridas en los otros procesos de selección, estaba "*atendiendo lo que nos estaba diciendo realmente el mercado y es, yo no puedo atender un servicio de manera inmediata, necesito un periodo de alistamiento para las aeronaves*".

Esto es relevante porque evidencia que, por lo menos para el año 2022, **CENIT** habría sido consciente de que la forma en la que se habían adelantado los procesos de selección precedentes para contratar el servicio de transporte aéreo helicoportado habría afectado la posibilidad de acceso de competidores a esos mercados como resultado de los requisitos que se estaban solicitando. Al respecto, es relevante destacar los requisitos relacionados con algunas características especiales que las aeronaves debían tener y que no son incluidos en los helicópteros desde su fabricación. En su declaración, [redacted] (vicepresidente de abastecimiento de **CENIT**) se refirió específicamente al blindaje, el gancho de carga externa y el horómetro comercial. A continuación, la Delegatura hará alusión concretamente a estas tres especificaciones. Al respecto es importante destacar que en los pliegos de condiciones de cada proceso de selección también se exigieron otras especificaciones adicionales.

En este punto es importante mencionar que al menos las tres características referidas por el declarante, que son adicionales a las que se incluyen en los helicópteros, eran necesarias para poder prestarle el servicio de transporte aéreo helicoportado a las sociedades del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL**. El blindaje es una característica importante que las aeronaves que prestarían el servicio debían tener, pues las aeronaves y sus ocupantes podrían ser objeto de atentados. Se resalta que no es usual que los helicópteros sean blindados desde su fabricación. Al respecto, **NICOLÁS SEBASTIÁN MURILLO ROZO** (especialista aeronáutico de **CENIT**) manifestó lo siguiente:

> ***N.S.M.R*:** "*Sobre el blindaje se estableció que las aeronaves pues tenían que tener el blindaje, entonces nosotros tenemos una operación en áreas de orden público, las aeronaves han tenido, nosotros, o sea tenemos estadística de antecedentes de hostigamientos a las aeronaves, inclusive en el año. El año pasado en agosto tuvimos un atentado con explosivos a una aeronave que estaba ingresando con una carga externa a un KP cerca, cerca al*

[147] Folio 831 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/CRG/CRGF/CRGF 2/F831/03-DEC-CAMILO_BONILLA/GRABACION/230329_1559. Minuto 37:44

Catatumbo. Igualmente también tuvieron disparos de ráfagas de fusil, entonces por eso se solicitó que tuvieran blindaje como medida de mitigación para la protección de la tripulación"[148].

(…)

"***Despacho:*** *Las aeronaves de ese tipo que se solicitaron en ese proceso ¿son de fábrica con ese blindaje o no son de fábrica con ese blindaje?"*[149].

N.S.M.R: "*No, no, no, no, no o sea aeronaves que vengan de fábrica con blindaje, por ahí las militares y eso que muy especializadas*"[150].

En aras de facilitar el entendimiento sobre el blindaje en los helicópteros, es importante traer a colación la siguiente explicación dada por **NICOLÁS SEBASTIÁN MURILLO ROZO** (especialista aeronáutico de **CENIT**) durante su declaración:

N.S.M.R: "*El blindaje son placas que se colocan en el piso de las aeronaves, en la cabina de pilotos debajo de la silla y todo eso que se ponen o se quitan, hay unos que, hay unos que pues ya son un poco más especializados que los colocan por los lados*"[151].

Ahora bien, el gancho de carga es una característica importante que los helicópteros deben tener, pues la carga a transportar por lo general se hace de forma externa. Adicionalmente, teniendo presente que los oleoductos y poliductos de las distintas sociedades que conforman el **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL** atraviesan muchas partes del país que tienen diferente geografía, la forma más practica de ingresar a la mayoría de las zonas es por medio de helicóptero. A modo de ejemplo, si se tiene que transportar una retroexcavadora para hacer algún tipo de mantenimiento o para atender una emergencia en una zona cuyo acceso es limitado, bien sea por geografía o por aspectos de orden público, la forma más práctica de transportar la retroexcavadora es por vía aérea. Al respecto, **NICOLÁS SEBASTIÁN MURILLO ROZO** (especialista aeronáutico de **CENIT**) durante su declaración, manifestó lo siguiente:

"***N.S.M.R.****: Nosotros en* ***CENIT*** *tenemos un componente que es un poco más, más complicado y es que* ***CENIT*** *tiene a cargo el Caño Limón*[152]*, y pues ustedes saben o lo habrán escuchado por las noticias casi que semanalmente estamos teniendo atentados o en el último mes hemos tenido casi que un atentado día de por medio, entonces eso exige que por lo menos los helicópteros que tenemos en Cúcuta, que son helicópteros pesados que se conocen como los helicópteros tipo, que son los más grandes, son los helicópteros en donde nosotros movemos las cuadrillas de mantenimiento (…) ingresamos carga que ingresamos en carga externa. No sé si de pronto ustedes, de pronto tienen el concepto de carga externa de estas operaciones, pero básicamente digamos que este es el helicóptero, esta es mi mano, aquí bajan unos elementos de izaje, unas cuerdas, unas guayas y aquí va colgando la carga. Esa carga que nosotros llevamos ahí está en el promedio de 3 toneladas, entonces son operaciones que son muy especializadas precisamente para poder llegar y reparar el tubo en el menor tiempo posible (…) últimamente con todos los atentados nos ha llevado a hacer a conversión o a reinventarnos en este tema del mantenimiento y era, estamos ingresando con unos equipos que son unas mini retros (…) la estamos ingresando con carga externa, entonces, por qué, porque ya digamos que las estructuras criminales se habían dado cuenta que si bien nosotros llegamos por aire a los puntos, las retroexcavadoras siempre llegaban por tierra, entonces para ellos era muy fácil ya atentar contra las retroexcavadoras o amenazar a los retreros, que son los que normalmente se le dice a los que manejan las retros. Entonces ya la gente en Arauca no quería, en Arauca o en el Catatumbo ya no quería conducir una retro porque pues estaba amenazado de que lo podían matar en su desplazamiento terrestre a los puntos. Entonces ahorita eso nos obligó a nosotros obviamente a reinventarnos y buscar de ingresar ya con retros en vuelo*"[153].

---

[148] Folio 831 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/CRG/CRGF/CRGF 2/F831/05-DEC-NICOLAS_MURILLO/GRABACION/230330_1623. Minuto 2:27:39.

[149] Folio 831 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/CRG/CRGF/CRGF 2/F831/05-DEC-NICOLAS_MURILLO/GRABACION/230330_1623. Minuto 2:58:42.

[150] Folio 831 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/CRG/CRGF/CRGF 2/F831/05-DEC-NICOLAS_MURILLO/GRABACION/230330_1623. Minuto 2:58:54

[151] Folio 831 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/CRG/CRGF/CRGF 2/F831/05-DEC-NICOLAS_MURILLO/GRABACION/230330_1623. Minuto 2:28:48.

[152] Oleoducto Caño Limón Coveñas, recorre el país desde el capo petrolero Caño Limón ubicado en la frontera entre Colombia y Venezuela en Arauca hasta el puerto de Coveñas ubicada en el norte de Colombia en el departamento de Sucre.

[153] Folio 831 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/CRG/CRGF/CRGF 2/F831/05-DEC-NICOLAS_MURILLO/GRABACION/230330_1623. Minuto 21:20.

Por último, el horómetro comercial era importante porque permite saber con mucha más certeza el número de horas en los que fue utilizado el helicóptero. Al respecto, **NICOLÁS SEBASTIÁN MURILLO ROZO** (especialista aeronáutico de **CENIT**) durante su declaración explicó que por medio del horómetro comercial se puede determinar el tiempo de uso exacto de la aeronave, desde el momento en el que el motor es encendido hasta el momento en el que el motor es apagado, mientras que el horómetro que no es comercial no brinda esa exactitud. El declarante afirmó lo siguiente:

> ***N.S.M.R.***: "*La aeronave sí tiene un horómetro, pero es un horómetro para su función de mantenimiento mas no un horómetro comercial, como se solicitaba en los requerimientos de la aeronave desde inicio de motores hasta apagado. Este horómetro tenía una funcionalidad diferente porque más o menos funcionaba a partir de por ejemplo cuando uno acelera el carro, a partir de por ejemplo de 3000 revoluciones, este tenía una funcionalidad que empezaba a marcar a partir de más o menos 97% de revoluciones de rotor principal, o sea esa es una condición de cuando el helicóptero está full acelerado, más o menos ya han pasado unos 5 o 10 minutos desde su inicio de los motores, entonces a la final qué iba a pasar, que entre el inicio de los motores hasta el apagado de la aeronave, que es lo que nosotros pagamos, el horómetro a mí me iba a estar marcando punto 8, punto 9, entonces qué pasa, a la hora de la facturación yo tengo que facturar contra lo que me dice a mí el horómetro.* ***Entonces claro, el operador me dice que voló una hora pero el horómetro me dice bueno puede haber un uno punto uno o un punto dos de discrepancia que puede ser mal entendido como si se está pagando por fuera de lo que voló efectivamente las aeronaves, por eso se solicita que ese horómetro sea desde inicio hasta apagado***"[154].

Teniendo en cuenta todo lo anterior, [redacted] (vicepresidente de abastecimiento de **CENIT**) indicó que, de acuerdo con los estudios de mercado realizados, era necesario otorgarles a los proponentes un periodo de 6 meses para que pudieran alistar las aeronaves[155], esto es, un periodo para adelantar las gestiones necesarias para que los helicópteros contaran con las características técnicas requeridas, como por ejemplo el blindaje, el gancho y el horómetro comercial. En este punto la Delegatura precisa que el periodo de alistamiento era esencial, toda vez que este tiempo también debía ser utilizado para adelantar los trámites pertinentes ante la Aerocivil, entre otros.

(i) El proponente debía garantizar que las configuraciones en la aeronave no afectaran la operación y la seguridad inicialmente verificadas por parte de la Aerocivil. En efecto, algunas de las modificaciones solicitadas habrían requerido un estudio de la aeronave modificada por parte de dicha entidad. Respecto de la instalación del blindaje y del gancho de carga externa habría sido necesario un estudio de peso y balanceo del helicóptero por parte de la Aerocivil. En relación con otras configuraciones habría sido esencial verificar que estas no afectaran el sistema electrónico de la aeronave y con ello evitar emergencias[156].

Así, la Delegatura revisó lo dispuesto en los Capítulo B y D del RAC No. 21 en cuanto al trámite de aprobación de las modificaciones en las aeronaves y evidenció que la Aerocivil está facultada para evaluar las modificaciones menores y mayores en las aeronaves. De manera que, en caso de determinar que estas no afectan la aeronavegabilidad, la autoridad aprueba la modificación en el certificado. En este orden de ideas, el periodo de alistamiento era para que el proponente seleccionado después de configurar las aeronaves de acuerdo con lo solicitado por **CENIT**, tuviera el tiempo para adelantar ante dicha entidad el trámite de aprobación de las modificaciones para garantizar que la seguridad y la operación de los helicópteros no se viera impactada negativamente y siguiera cumpliendo con el régimen aeronáutico.

---

[154] Folio 831 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/CRG/CRGF/CRGF 2/F831/05-DEC-NICOLAS_MURILLO/GRABACION/230330_1623. Minuto 2:35:14.

[155] Folio 831 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/CRG/CRGF/CRGF 2/F831/03-DEC-CAMILO_BONILLA/GRABACION/230329_1559. Minuto 1:10:51 "***H.C.B.P:*** *el mismo mercado también me está diciendo,* ***para que usted tenga muchos competidores*** *en un negocio largo, en un negocio grande,* ***usted tiene obligatoriamente que darle la oportunidad al mercado de alistar sus aeronaves durante 6 meses***".

[156] Las consecuencias de las configuraciones en las aeronaves fueron explicadas por **NICOLÁS SEBASTIÁN MURILLO ROZO** así: "***N.S.M.R****: (…) Para modificar una aeronave, no es, la llevo al taller y cambie, no?. Eso, eso, toca, solicitar permisos a la (…) hablar con el fabricante, con la autoridad de, que autorizó el diseño de esa aeronave, con la autoridad aeronáutica para poder hacer las modificaciones, porque las aeronaves deben ser, o sea, tienen un certificado que se llama certificado tipo que dice como que 'oiga esta aeronave está certificada con esos equipos que tiene para que pueda operar'. No es como uno dice que 'no, el carro yo le cargo el, el parlante, el radio', porque tú puedes generar sobre carga en los sistemas eléctricos que de pronto te pueden desencadenar en una emergencia*". Folio 831 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/CRG/CRGF/CRGF 2/F831/05-DEC-NICOLAS_MURILLO/GRABACION/230330_1623.

Imagen No. 30 - Disposiciones en el RAC No. 21 respecto a las modificaciones en las aeronaves

21.405 Solicitud

La solicitud para la aprobación de una modificación de un diseño de tipo debe ser realizada en la forma y manera que prescribe la UAEAC.

21.410 Clasificación de las modificaciones al diseño tipo

(a) Las modificaciones al diseño de tipo son clasificadas en mayores y menores. Una "modificación menor" es aquella que no presenta un apreciable efecto en el peso, balance, resistencia estructural, confiabilidad, características operacionales, , respecto a los efectos de ruido y emisiones como estos sean aplicables, y otras características que afectan la aeronavegabilidad del producto. Todas las demás modificaciones son "cambios mayores".

21.130 Modificaciones que requieren un nuevo Certificado de Tipo

Una persona que se proponga a modificar un producto debe presentar una nueva solicitud de certificado de tipo si la UAEAC considera que la modificación propuesta al diseño, la potencia, el empuje o peso es tan extenso que exige un estudio profundo y completo para determinar su cumplimiento con las regulaciones aplicables.

Fuente: RAC No. 21

(ii) Las aeronaves de los proponentes contarían con las configuraciones requeridas para la actividad que adelantaban previo a la apertura de este proceso de selección, las cuales podían o no coincidir con las requeridas por **CENIT**. De acuerdo con lo manifestado por [redacted] (vicepresidente de abastecimiento de **CENIT**), las aeronaves cuentan con una configuración básica de fábrica. Sin embargo, debido a la naturaleza de la actividad petrolera, a las zonas en las que esta actividad se desarrolla en su mayoría y a factores externos, como los de orden público en Colombia, las aeronaves que requieren las sociedades del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL** deben tener otras configuraciones especiales como, por ejemplo, el blindaje[157], el gancho de carga externa y el horómetro comercial, previamente explicados, entre otras[158].

Así las cosas, el periodo de alistamiento de aeronaves le habría permitido al proponente instalar las configuraciones que le faltaran a las aeronaves que tenía disponibles y que **CENIT** requería para la prestación del servicio. Además también podría adelantar los trámites pertinentes ante la Aerocivil para la aprobación de las configuraciones adicionales, de manera que no se pusiera en riesgo ni la seguridad ni la operación que brindaba la aeronave antes de su configuración.

En consecuencia, incluso a juicio de **CENIT**, otorgar un periodo para el alistamiento de las aeronaves era esencial para que más proponentes pudieran presentarse al mecanismo de elección. De lo contrario los oferentes estarían obligados a invertir recursos en la adecuación de sus aeronaves y adelantar trámites ante la Aerocivil. Por ejemplo, adquirir el blindaje o instalar el horómetro comercial, bajo el riesgo de no resultar adjudicatarios y tener que prescindir de las configuraciones efectuadas. En ese sentido, el periodo para el alistamiento de las aeronaves era el comprendido entre la etapa 1 y la etapa 2, es decir, 6 meses. Sin embargo, es pertinente aclarar que, de acuerdo con lo establecido en la minuta del proceso de selección analizado, el periodo de alistamiento sería de 5 meses, pues el oferente que resultara seleccionado debería presentar las aeronaves un mes antes de iniciar la ejecución de la etapa 2 del proceso[159].

---

[157] Folio 831 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/CRG/CRGF/CRGF 2/F831/03-DEC-CAMILO_BONILLA/GRABACION/230329_1559. Minuto 1:29:13 "***H.C.B.P:*** *Las aeronaves tienen unas configuraciones de fábrica, pero claramente por la naturaleza real de la operación en la que funcionamos nosotros, bueno y se mueve con un estándar IOGP, realmente las aeronaves, pero por la naturaleza de la actividad que desarrollamos pues exigen ciertos equipamientos diferentes a las configuraciones originales de fábrica las aeronaves, entre esos, aeronaves blindadas. Ya les mencioné que estamos en zonas de conflicto entonces cuando estamos haciendo aproximaciones empiezan a, empiezan tiroteos entonces tengo que tener aeronaves realmente blindadas más otros equipamientos en general, y eso se llama una customización real del equipo. Si yo le estoy diciendo al mercado que le doy seis meses para el alistamiento no tiene ningún sentido que yo le diga que para la presentación de la oferta tiene que tener equipadas las aeronaves"*.

[158] Folio 831 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/CRG/CRGF/CRGF 2/F831/05-DEC-NICOLAS_MURILLO/GRABACION/230330_1623. Minuto 2:34:27

[159] Radicado No. 23-143730-181, archivo Anexo 3 TR. Minuta del Contrato (Adenda 7) del CP-ELECT del CP. Ruta: CP/ CP-ELECT/181/ 23143730—0018100005/23-143730 PRESERVACION HELICOPTEROS 09-10/HALLAZGO 2/CEN1-20222652/DOCUMENTOS/anexosadenda7-wCAPi/ Anexo 3 TR. Minuta del Contrato (Adenda 7) "*27. ACTAS. Será obligación del Contratista suscribir en forma conjunta con el Administrador del Contrato y/o Supervisor Técnico del Contrato, según corresponda, las siguientes actas:* ***a) Acta Inicio*** *[Aplica solo para la Etapa 2]: Para la suscripción del acta*

No obstante, lo que ocurrió efectivamente durante el mecanismo de elección No. CEN1-20222652 no reflejaría que **CENIT** hubiera estructurado este proceso de selección con la intención de garantizar la pluralidad de oferentes en las dos etapas, especialmente en la etapa 2. A pesar de que en la minuta del contrato se estableció un periodo de alistamiento de aeronaves de 5 meses, para la etapa 2 **CENIT** exigió a los oferentes contar con las aeronaves equipadas con aquellas configuraciones especiales, tales como el blindaje, el gancho de carga externa y el horómetro comercial, entre otras, al momento de presentar sus ofertas.

Así las cosas, y teniendo presente que el 18 de agosto de 2022 se dio apertura al mencionado mecanismo de elección y que el 21 de septiembre de 2022 era la fecha límite para presentar ofertas[160], los proponentes habrían tenido un poco más de un mes para adquirir las aeronaves y configurarlas con las características adicionales exigidas como el blindaje. Esta circunstancia seguiría favoreciendo a **HELISTAR** pues, como se ha mencionado, al ser la prestadora del servicio era la única que –en tan poco tiempo– podría tener las aeronaves disponibles y configuradas de acuerdo con las especificaciones técnicas exigidas.

Al respecto, [redacted] (vicepresidente de abastecimiento de **CENIT**) manifestó durante su declaración que para garantizar la pluralidad de oferentes era necesario eliminar de las especificaciones técnicas el requerimiento que establecía que los oferentes debían presentar las aeronaves completamente equipadas con la presentación de la oferta, de manera que en su lugar se permitiera presentar las aeronaves completamente equipadas un mes antes del inicio de la operación, tal y como estaba establecido en la minuta del contrato[161].

Sin embargo, [redacted] (vicepresidente de abastecimiento de **CENIT**) explicó que a pesar de haber dado una instrucción encaminada a eliminar el requerimiento que establecía que los oferentes debían presentar las aeronaves equipadas con la presentación de la oferta, la instrucción habría sido desatendida por **NICOLÁS SEBASTIÁN MURILLO ROZO** (especialista aeronáutico de **CENIT**). Adicionalmente resaltó que, con ocasión del incumplimiento de la instrucción por parte de **NICOLÁS SEBASTIÁN MURILLO ROZO**, le solicitó a la Gerencia de Cumplimiento de **CENIT** verificar la existencia de algún dilema ético:

> ***H.C.B.P:*** "*(…) Sin embargo, a pesar de las medidas tendientes para garantizar esa flexibilidad y, más que esa flexibilidad, todo lo que estuvo a nuestro alcance para garantizar esa pluralidad, en los procesos de planeación,* ***a una persona de la compañía se le giró una instrucción diciéndole que tenía que obligatoriamente que quitar de la especificación técnica un requerimiento de presentación de ofertas que hiciera que las aeronaves estuvieran totalmente equipadas y listas para la presentación de la oferta*** *y eso dio o motivó que efectivamente en noviembre del año 2022, el 28 de noviembre del año 2022 aproximadamente,* ***en un seguimiento que ejercí en mi rol de vicepresidente con el líder de categoría****, revisáramos que efectivamente las condiciones que habíamos planteado dentro del mecanismo de elección, las principales variables del mecanismo de elección, se cumplieran,* ***nos dimos cuenta que se había desavenido esa instrucción y solicité un control preventivo a la gerencia de cumplimiento de la compañía***".
>
> (…)
>
> ***H.C.B.P: Y el 28 de noviembre del año pasado, con base en el seguimiento y control que como vicepresidente de abastecimiento y representante legal para fines de contratación y abastecimiento de esta compañía hice con el category manager, es decir, con el líder del negocio, quien sale al mercado, que se llama MARÍA ANGÉLICA CUBILLOS BUSTOS****, pues me doy cuenta que una de las medidas tendientes a garantizar la*

---

de inicio, un (1) mes antes de la fecha de inicio de ejecución del servicio, el Contratista deberá: 1. Presentar físicamente en su base principal los helicópteros principales y back-up para inspección / aceptación del equipo técnico del Contratante, con toda la documentación correspondiente vigente expedida por la Autoridad Aeronáutica Colombiana, así como también, el formato del Anexo 9.2 de los Términos de Referencia diligenciado para las aeronaves principales y back-up junto con todos los soportes allí requeridos. Adicionalmente, se deberán presentar los certificados de matrícula, aeronavegabilidad, antinarcóticos, estación de radios y demás documentación que permita la operación de las aeronaves. La validación / inspección de aeronaves se realizará a través del procedimiento de inspección de aeronaves establecido por el Contratante de acuerdo con la normatividad aplicable y mejores prácticas de la industria.(…)"

[160] Radicado No. 23-143730-181, archivo _Terminos_Referencia_CEN1-20222652 (Adenda 7) del CP-ELECT del CP. Ruta: CP/ CP-ELECT/181/ 23143730—0018100005/23-143730 PRESERVACION HELICOPTEROS 09-10/HALLAZGO 2/CEN1-20222652/DOCUMENTOS/anexosadenda7-wCAPi/_Terminos_Referencia_CEN1-20222652 (Adenda 7)

[161] Radicado No. 23-143730-181, archivo Anexo 3 TR. Minuta del Contrato (Adenda 7) del CP-ELECT del CP. Ruta: CP/ CP-ELECT/181/ 23143730—0018100005/23-143730 PRESERVACION HELICOPTEROS 09-10/HALLAZGO 2/CEN1-20222652/DOCUMENTOS/anexosadenda7-wCAPi/ Anexo 3 TR. Minuta del Contrato (Adenda 7)

pluralidad, pese a que tuve pluralidad, tuve dos proponentes, uno en unión temporal y demás, es decir una estructura plural y demás, yo tenía un mercado medido para que se presentaran muchas más compañías. Entonces ***cuando me doy cuenta que solo se presentan realmente estas dos por una razón que se da por una instrucción no acatada por el especialista aeronáutico, que se llama NICOLÁS SEBASTIÁN MURILLO ROZO, quien era el encargado de hacer que no quedara ningún condicionamiento en las ofertas para la presentación, le hago un llamado a la gerencia de cumplimiento de la compañía para que me ayude a verificar si hay un dilema ético dentro del actuar de la persona***"[162].

Teniendo presente que [redacted] (vicepresidente de abastecimiento de **CENIT**) durante su declaración fue enfático en manifestar que **NICOLÁS SEBASTIÁN MURILLO ROZO** (especialista aeronáutico de **CENIT**) no había acatado la instrucción, la Delegatura le preguntó si existía alguna prueba que demostrara que la instrucción fue impartida. Al respecto, [redacted] afirmó que la instrucción se había dado de forma verbal en una reunión[163].

La Delegatura revisó el "*Informe Ético*" realizado por la Gerencia de Cumplimiento de **CENIT** con ocasión del reporte realizado por [redacted] (vicepresidente de abastecimiento de **CENIT**). En ese informe se afirmó que el 5 de septiembre de 2022, durante una reunión de seguimiento al mecanismo de elección, [redacted] le dio la instrucción a **NICOLÁS SEBASTIÁN MURILLO ROZO** (especialista aeronáutico de **CENIT**) de "*quitar las restricciones técnicas no estándar para la presentación de ofertas que asignaban puntaje pasa no pasa, y todos los elementos que debían estar en potestad del contratista seleccionado para alistarse en el tiempo que se preveía que era de 5 meses, dado que la condición para el inicio de las operaciones era inspeccionar las aeronaves con toda la configuración requerida 1 mes antes del inicio de la operación*"[164].

Al respecto, y de acuerdo con las conclusiones de las entrevistas que la Gerencia de Cumplimiento llevó a cabo para realizar el "Informe Ético", [redacted] (gerente legal operacional de **CENIT**) y **MARÍA ANGÉLICA CUBILLOS BUSTOS** (*Category Manager* de **CENIT** para la época) corroboraron que efectivamente el 5 de septiembre de 2022 [redacted] (vicepresidente de abastecimiento de **CENIT**) sí le había dado a **NICOLÁS SEBASTIÁN MURILLO ROZO** (especialista aeronáutico de **CENIT**) la instrucción relacionada con el ajuste de los requisitos habilitantes para la presentación de las ofertas[165].

Sumado a lo anterior, es importante mencionar que debido a que la instrucción fue dada el 5 de septiembre de 2022, es decir, cuando el mecanismo de elección ya había sido publicado, el ajuste solicitado por [redacted] (vicepresidente de abastecimiento de **CENIT**) debía ser realizado por medio de una adenda.

Este aspecto es relevante toda vez que, de acuerdo con la información disponible en el expediente, **MARÍA ANGÉLICA CUBILLOS BUSTOS** (*Category Manager* de **CENIT** para la época) era la persona encargada de publicar la mencionada adenda, la cual debía ser construida a partir de las modificaciones a las especificaciones técnicas que debía realizar **NICOLÁS SEBASTÍAN MURILLO ROZO** (especialista aeronáutico de **CENIT**). No obstante, la mencionada adenda no fue publicada.

La situación descrita permitiría concluir que **MARÍA ANGÉLICA CUBILLOS BUSTOS** (*Category Manager* de **CENIT** para la época) no realizó el correspondiente seguimiento y las actuaciones necesarias para garantizar que la adenda fuera realizada y publicada. Por lo tanto, no se aseguró que el mecanismo de elección cumpliera con la prerrogativa de la etapa 2, es decir, garantizar la pluralidad de oferentes.

Ahora bien, resulta pertinente mencionar que, en el marco de la visita administrativa adelantada en **CENIT** el 30 de marzo de 2023, la Delegatura le preguntó a **NICOLÁS SEBASTIÁN MURILLO ROZO** (especialista aeronáutico de **CENIT**) sobre la finalidad del periodo otorgado a los oferentes interesados en ejecutar la fase 2 del contrato para alistar las aeronaves. El declarante indicó que el periodo de alistamiento era para que los oferentes que tuvieran las aeronaves en otros países pudieran traerlas

---

[162] Folio 831 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/CRG/CRGF/CRGF 2/F831/03-DEC-CAMILO_BONILLA/GRABACION/230329_1559. Minuto 1:14:56

[163] Folio 831 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/CRG/CRGF/CRGF 2/F831/03-DEC-CAMILO_BONILLA/GRABACION/230329_1559. Minuto: 1:33:53 "**Despacho**: *Bajo ese entendido ¿no hay un correo electrónico en el que usted le haya dado esa instrucción.* 1:33:56 **HCBP**: *No, se hizo en una reunión".*

[164] Radicado No. 23-143730-64, archivo 23143730--0006400005 del CRG-ELECT del CRG del CR.

[165] Ibidem.

a Colombia y regularizarlas. Adicionalmente, mencionó que, de acuerdo con lo establecido en el "*Procedimiento para la gestión, operación y contratación de servicios de Transporte Aéreo y Seguridad Aérea para Ecopetrol y su Grupo Empresarial – Código GSE-P-002*" (en adelante "GSE-P-002"), en el marco de su rol como asesor aeronáutico debía garantizar de forma previa a la contratación la disponibilidad y fiabilidad de los equipos de las aeronaves. Así mismo, **NICOLÁS SEBASTIÁN MURILLO ROZO** resaltó que las aeronaves que presentaran los proponentes debían cumplir todas las especificaciones técnicas en el momento en que se presentara la oferta. Es decir, que antes de que cada oferente presentara su oferta, debía no solo tener las aeronaves, sino que las debía tener completamente equipadas con aquellas configuraciones adicionales que no son de fábrica. El declarante afirmó lo siguiente:

> "***Delegatura***: (...) *si les daban ese tiempo de 6 meses para que se acomodaran a las necesidades de ustedes, ¿por qué por ejemplo pedir que estuvieran blindadas al momento de presentar la oferta?*
>
> ***N.S.M.R:*** *Bueno, el alistamiento como estaba visto desde el área técnica y en el entendido de que los operadores podían presentar aeronaves que estuvieran en el exterior, ese alistamiento era para traer las aeronaves a Colombia, ingresarlas y digamos regularizarlas, porque antes de eso tenían que haber estado cumpliendo, y porque tenían que estar cumpliendo las aeronaves, el documento GSP 002, del que siempre hemos hablado, en el numeral 3.4 no sé si es el literal j. d. hay un literal específico que dice que previo a la contratación, previo a la contratación, voy a parafrasear porque no lo tengo completo en la memoria, pero dice más o menos, el experto, la persona o el asesor aeronáutico deberá garantizar la disponibilidad y fiabilidad de los equipos, una condición que nosotros no somos, no tenemos el expertise y no sabemos cuánto trámite puede tener la incorporación de un equipo o de una característica a una aeronave.*
>
> *(…)*
>
> ***DELEGATURA****: O sea, a la presentación de la oferta, tenían que cumplir con todos los requisitos técnicos establecidos en los términos de referencia ¿es así?*
>
> ***N.S.M.R****: Así es"*[166].

La Delegatura revisó el contenido del documento GSE-P-002 con el fin de corroborar lo mencionado por **NICOLÁS SEBASTIÁN MURILLO ROZO** (especialista aeronáutico de **CENIT**). Una vez revisado en su totalidad el documento referido, evidenció que no existe ningún tipo de obligación encaminada a que el personal aeronáutico de **ECOPETROL**, sus filiales o subsidiarias, debieran garantizar de forma previa al proceso de contratación la disponibilidad y la fiabilidad de los equipos o aeronaves. Al respecto, para la Delegatura es importante resaltar los siguientes puntos establecidos en el documento GSE-P-002.

- El literal j) del punto 3.4. sí establece que los especialistas de aviación del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL** "*participarán en la selección de aeronaves, tripulantes y personal de tierra*" y que "*podrán exigir el cambio en cualquier momento para garantizar la seguridad en las operaciones aéreas*". Sin embargo, esta regla está orientada a permitir que los especialistas de aviación del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL**, sin importar que hayan podido participar en la selección de las aeronaves, tripulantes y personal de tierra, puedan solicitar el cambio de estos.

- El literal d) del punto 3.4. establece que "[*l*]*a Vicepresidencia de Abastecimientos y servicios de ECOPETROL determinará la contratación de operadores aéreos y/o utilización de aeronaves basado en los antecedentes de accidentalidad y/o inspecciones y auditorías de seguridad aérea directas o indirectas"*. Como se puede observar, este numeral tampoco exige a los especialistas de aviación de **ECOPETROL** garantizar la disponibilidad y fiabilidad de los equipos antes de su contratación.

- El literal i) del punto 3.4 llamó la atención de la Delegatura porque reconoce que, en razón de las condiciones del mercado nacional, es posible que se utilicen helicópteros que no cumplan en su totalidad con los requisitos y recomendaciones de la IOGP[167], es decir, aquellos parámetros establecidos por la *International Association of Oil & Gas Producers,* en español la Asociación Internacional de Productores de Petróleo y Gas.

---

[166] Folio 831 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/CRG/CRGF/CRGF 2/F831/03-DEC-CAMILO_BONILLA/GRABACION/230329_1559. Minuto 2:31:31

[167] Los requisitos IOGP son parámetros para el sector OIL and GAS, tiene dos capítulos sobre aviación.

Imagen No. 31 – Requisito de disponibilidad en el documento GSE-P-002 de ECOPETROL

[redacted]

Fuente: Expediente[168]

Los aspectos anotados desvirtuarían lo explicado por **NICOLÁS SEBASTIÁN MURILLO ROZO** (especialista aeronáutico de **CENIT**), pues a partir del documento GSE-P-002 no era obligatorio que al momento de la presentación de las ofertas los proponentes tuvieran que demostrar que sus aeronaves contaban con todos los requisitos técnicos requeridos por las empresas del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL**.

Finalmente, para la Delegatura es importante mencionar que de acuerdo con el "Informe Ético" realizado por la Gerencia de Cumplimiento de **CENIT**, **NICOLÁS SEBASTIÁN MURILLO ROZO** (especialista aeronáutico de **CENIT**) "*no modificó según lo requerido las especificaciones técnicas y por ende los términos de referencia en lo relacionado con la customización técnica y requisitos habilitantes para la presentación de ofertas, comprometiendo la estrategia de abastecimiento y la pluralidad de oferentes dentro del citado mecanismo*".

Teniendo en cuenta todo lo expuesto a lo largo de este capítulo, a juicio de la Delegatura, y con el rigor propio de esta etapa, el comportamiento de **NICOLÁS SEBASTIÁN MURILLO ROZO** (especialista aeronáutico de **CENIT**) y **MARÍA ANGÉLICA CUBILLOS BUSTOS** (*Category Manager* de **CENIT**) estuvo encaminado favorecer a **HELISTAR** y mantener la práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia económica en el marco del proceso de contratación examinado.

12.1.6. Método de negociación plurilateral No. DOC816794902 del 2023

ECOPETROL adelantó este proceso de selección en virtud del séptimo acuerdo de sinergia. Teniendo en cuenta que se trataba de un método de negociación plurilateral, **ECOPETROL** realizó "*sesiones de negociación individual a partir de la oferta base recibida con alcance sobre condiciones técnicas y económicas*"[169]. Así las cosas, **ECOPETROL** invitó a 6 compañías[170] para participar en este mecanismo de elección: **(i)** [redacted], **(ii) HELISTAR**, **(iii)** [redacted], **(iv)** [redacted], **(v)** [redacted], y **(vi)** [redacted].[171].

Posteriormente, el 13 de septiembre de 2023 **ECOPETROL** dio apertura al método de negociación plurilateral. En el marco de este método de negociación hubo reuniones informativas, presentación de observaciones, las correspondientes respuestas y la expedición de adendas[172]. No obstante, en el marco de este mecanismo también se adelantaron una serie de actuaciones de debida diligencia con el fin de disminuir la contingencia detectada en la prensa nacional[173]. Al respecto, los medios de comunicación habrían publicado posibles irregularidades en la suscripción de contratos entre **HELISTAR** y las **FUERZAS ARMADAS DE COLOMBIA**[174].

De acuerdo con el cronograma del método de negociación analizado, el 9 de octubre de 2023 era la fecha límite en la que los oferentes podrían presentar ofertas. No obstante, **ECOPETROL** no recibió ofertas por parte de ninguna de las compañías invitadas a participar. Por lo tanto, el 12 de octubre de 2023 [redacted] (profesional senior de **ECOPETROL**) y

---

[168] Folio 1107 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/CRG/CRGF/CRGF 2/F1107/Procedimiento GSE-P-002
[169] Folio 1107 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/CRG/CRGF/CRGF 2/F1107/Metodo de Elección Cancelación
[170] Ibidem.
[171] Folio 1107 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/CRG/CRGF/CRGF 2/F1107/Respuesta Helicol Solicitud Informacion Proveedores
[172] Folio 1107 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/CRG/CRGF/CRGF 2/F1107/ANEXO 00B Reglas Particulares
[173] Folio 1107 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/CRG/CRGF/CRGF 2/F1107/Comunicación HELISTARPDF
[174] Folio 1107 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/CRG/CRGF/CRGF 2/F1107/Metodo de Elección Cancelación

[redacted] (jefe de departamento de abastecimiento a proyectos ingeniería y construcción de **ECOPETROL**) suscribieron el acta de cancelación del mencionado método de negociación[175].

a. Criterios de selección objeto de análisis

En primer lugar, respecto del criterio de antigüedad de las aeronaves de transporte de personas y de carga, es relevante mencionar que **ECOPETROL** eliminó el requisito.

En segundo lugar, respecto del criterio de disponibilidad de las aeronaves se determinó que los helicópteros debían estar disponibles en Colombia "*Ocho (8) días antes de la fecha prevista para el inicio del contrato*":

Imagen No. 32 - Requisito de disponibilidad de las aeronaves en el método de negociación plurilateral No. DOC816794902 del 2023

[redacted]

Fuente: Expediente[176]

A continuación la Delegatura expondrá las circunstancias que habrían permitido que la práctica, procedimiento o sistema anticompetitivo se hubiera mantenido en este proceso de selección.

b. Circunstancias que habrían configurado la práctica, procedimiento o sistema anticompetitivo en el método de negociación plurilateral No. DOC816794902 del 2023

Como se mencionó, **ECOPETROL** eliminó el requisito de antigüedad de las aeronaves para el proceso de selección del 2023. Ante la observación de un competidor en relación con la eliminación de este requisito, **ECOPETROL** aclaró que esta decisión obedeció, entre otras razones, a que "[n]*o se encontró norma alguna (RAC, OACI, IOGP) que exigiera una antigüedad determinada de la aeronave*"[177]. Agregó que la eliminación tenía el propósito de "*habilitar la participación de un n*[ú]*mero mayor de aeronaves identificadas en la caracterización del mercado* (…) *que cuentan con las condiciones técnicas para prestar el servicio*"[178]. Así se aprecia en el siguiente documento:

Imagen No. 33 – Respuestas de ECOPETROL a observaciones en el proceso de selección No. DOC816794902 del año 2023

[redacted]

Fuente: Expediente[179]

Así las cosas, el hecho de que **ECOPETROL** hubiera eliminado el requisito de antigüedad de las aeronaves evidenciaría, con el rigor propio de la presente etapa, que esa exigencia realmente nunca influyó ni en la continuidad del servicio ni en la seguridad de las operaciones. Por el contrario, el patrón de modificación del término máximo de antigüedad pudo haber tenido como propósito favorecer a **HELISTAR**, pues –como se observó en esta resolución– inició en 5 años y desde el proceso de selección del año 2022 fue modificado gradualmente hasta llegar a los 20 años. Esta práctica habría

---

[175] Folio 1107 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/CRG/CRGF/CRGF 2/F1107/ Cancelación Helicopteros.doc

[176] Folio 1107 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/CRG/CRGF/CRGF 2/F1107/ANEXO 00B Reglas Particulares

[177] Folio 1107 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/CRG/CRGF/CRGF 2/F1107/Respuesta a Observaciones 1

[178] Ibidem.

[179] Ibidem.

permitido que las aeronaves de **HELISTAR** continuaran cumpliendo con los requisitos de antigüedad que le permitieran a la compañía participar en los procesos.
En efecto, ni la antigüedad de los 5 años (establecida en los procesos adelantados en los años 2011 y 2015) ni sus variaciones encontrarían fundamento en normas, estándares nacionales o internacionales ni en razones técnicas y operacionales. Por lo tanto, **ECOPETROL**, **OCENSA** y **CENIT** habrían limitado la participación de agentes que contaban con las "*condiciones técnicas para prestar el servicio*"[180].

Así las cosas, el requisito relacionado con la antigüedad de las aeronaves establecido desde el proceso de selección adelantado por **ECOPETROL** en el 2011 habría atendido a un criterio subjetivo, esto es, al año de fabricación de las aeronaves que tenía disponibles **HELISTAR** o que inclusive podría adquirir. Con ello se habría impedido que otros competidores participaran y/o resultaran adjudicatarios en estos procesos de selección.

De otra parte, se debe resaltar que el requisito de disponibilidad establecido en este método de negociación habría resultado incluso más restrictivo que el dispuesto en otros procesos de selección analizados a lo largo de este acto administrativo. Sobre este particular, en la práctica los oferentes solo habrían contado con 16 días calendario para alistar las aeronaves. Esta conclusión se sustenta en que **(i)** la fecha límite para presentar ofertas era el 9 de octubre de 2023, **(ii)** la ejecución del contrato iniciaría el 1 de noviembre de 2023 y **(iii)** las aeronaves debían estar disponibles para inspección 8 días antes del inicio de la ejecución del contrato, es decir, el 24 de octubre de 2023. Incluso si se contara desde el momento en que inició el mecanismo de negociación el término sería insuficiente. En efecto, el mecanismo comenzó el 13 de septiembre de 2023 y las aeronaves debían estar disponibles y listas el 24 de octubre del mismo año. Como ya quedó explicado, las empresas del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL**, con fundamento en estudios de mercado, habían identificado que era necesario otorgar a los proponentes un periodo de 6 meses para que pudieran alistar las aeronaves[181].

Por último, la Delegatura procederá a enunciar las conclusiones relacionadas con los criterios injustificados de selección establecidos por las sociedades del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL** en los distintos procesos que adelantaron para contratar el servicio de transporte aéreo helicoportado.

12.2. Conclusiones sobre los criterios analizados

12.2.1. Conclusiones sobre el criterio de antigüedad de las aeronaves

La Delegatura puede concluir, con el rigor propio de esta etapa, que el criterio de antigüedad analizado habría sido establecido de forma subjetiva y sin ningún respaldo. En los procesos adelantados en los años 2011, 2015 y 2016 se buscó contratar aeronaves que tuvieran como máximo 5 años de antigüedad, pues supuestamente estas eran más seguras. No obstante, para los procesos de selección de los años 2021 y 2022 se estableció una antigüedad máxima de 15 años y 20 años, respectivamente, privilegiando las más recientes. Finalmente, **ECOPETROL** eliminó el requisito porque reconoció expresamente que no estaba fundado en ninguna norma y que podía impedir la concurrencia de oferentes. La definición de este requisito sin una razón técnica, operativa o normativa se habría evidenciado en los siguientes aspectos:

(i) Ante las observaciones de los interesados que indicaron que este requisito no atendía a las condiciones del mercado, **ECOPETROL** manifestó que las aeronaves con 5 años de antigüedad o más recientes permitían garantizar la continuidad en el servicio y la seguridad aérea de conformidad con "*los estándares internacionales*", pero no especificó en concreto las normas que establecían los estándares perseguidos.

(ii) **OCENSA** y **CENIT** habrían establecido el mismo requisito al indicar que para contar la antigüedad de la aeronave se tendría en cuenta el periodo de operación del helicóptero o la vigencia del contrato. Al respecto, la Delegatura verificó los RAC que establecen los requisitos que deben cumplir las aeronaves para que la Aerocivil expida el certificado de aeronavegabilidad y el estudio de la FAA mediante el cual se establece la antigüedad de las aeronaves que supone un riesgo de falla

---

[180] Ibidem.
[181] Folio 831 del CRGF 2 del CRGF del CRG del CR. Ruta: CR/CRG/CRGF/CRGF 2/F831/03-DEC-CAMILO_BONILLA/GRABACION/230329_1559. Minuto 1:10:51 "***H.C.B.P:*** *el mismo mercado también me está diciendo,* ***para que usted tenga muchos competidores*** *en un negocio largo, en un negocio grande,* ***usted tiene obligatoriamente que darle la oportunidad al mercado de alistar sus aeronaves durante 6 meses***".

por la fatiga estructural. Esas fuentes evidencian que el criterio de selección se alejaba en un rango de entre 30 y 35 años de los estándares nacionales e internacionales.

(iii) En el proceso de selección del año 2023 **ECOPETROL** eliminó el requisito de antigüedad y ante la observación de un proponente indicó que lo hizo porque no existía una norma que exigiera una antigüedad determinada de las aeronaves. Así mismo, admitió que la eliminación era necesaria para promover una pluralidad de oferentes. En cuanto a este último aspecto indicó que las "*aeronaves identificadas en la caracterización del mercado* (…) *cuentan con las condiciones técnicas para prestar el servicio*".

En conclusión, en los procesos de selección adelantados entre los años 2011 y 2022, **ECOPETROL**, **OCENSA** y **CENIT** habrían establecido un término subjetivo de antigüedad de las aeronaves como criterio de selección, con lo cual no habrían pretendido garantizar la seguridad y la continuidad en la operación, sino que presuntamente restringieron la libre competencia limitando la pluralidad de oferentes y favoreciendo a **HELISTAR**.

12.2.2. Conclusiones sobre el criterio de disponibilidad de las aeronaves para su correspondiente inspección

Otro criterio de selección que habría restringido la libre competencia económica se habría relacionado con la disponibilidad de las aeronaves para que se pudiera inspeccionar que contaran con las configuraciones especiales que atendían a las particularidades del servicio en la actividad petrolera (horómetro, blindaje, gancho de carga, entre otros). En este punto es preciso indicar que en algunos procesos de selección los proponentes debían incurrir en los costos de obtener las aeronaves y modificarlas como una condición para poder participar en los procesos de selección.

Así las cosas, entre los años 2011 y 2023 el plazo para que las aeronaves estuvieran disponibles para adelantar la inspección fue modificado en cada proceso de selección de la siguiente forma: **(i)** en el Concurso Cerrado del año 2011 se exigió que las aeronaves estuvieran disponibles durante la precalificación; **(ii)** en los procesos de selección de 2015, 2016 (fase 2), 2022 (fase 2) y 2023 se exigió la disponibilidad para inspección días antes de iniciar la ejecución del contrato, de manera que solo el adjudicatario debía cumplir con el requisito; y **(iii)** en los mecanismos de selección del año 2016 (fase 1) y del año 2022 (fase 1) las sociedades interesadas debían cumplir con el requisito en el momento de presentación de la propuesta. Las variaciones en este criterio permitirían concluir que no existiría sustento técnico y operacional para que **ECOPETROL**, **OCENSA** y **CENIT** exigieran la disponibilidad de las aeronaves con la presentación de la propuesta o incluso en el proceso de precalificación, más aún cuando en algunos procesos de selección este requisito se justificó en la necesidad de garantizar la continuidad del servicio. Sin embargo, como ya quedó claro, esa justificación se habría propuesto solo porque las sociedades contratantes habrían adoptado decisiones para cancelar procesos de selección que sí habían promovido una pluralidad de oferentes y habrían adoptado esas decisiones solo cuando estaba sustancialmente cerca la fecha en la que se requería contar con un nuevo contrato para la prestación del servicio. De esa manera se habrían legitimado de manera artificial para elegir nuevamente a **HELISTAR** sin que enfrentara presiones competitivas.

De esta manera, no habría existido una justificación razonable que hubiera fundamentado este requisito, con lo cual **ECOPETROL**, **OCENSA** y **CENIT** habrían restringido la libre competencia presuntamente para favorecer a **HELISTAR**, en detrimento de los oferentes interesados en participar en los procesos de selección y de los intereses de las empresas contratantes.

12.3. Aspectos fácticos de la imputación que es necesario precisar

En este aparte la Delegatura presentará unas explicaciones adicionales para precisar algunos de los aspectos fácticos que describió en el numeral anterior. En primer lugar, explicará que los comportamientos descritos en este acto administrativo pudieron generarse (i) porque los agentes involucrados los desarrollaron con la intención de generar el resultado anticompetitivo ya explicado o (ii) porque las entidades del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL** que tienen la calidad de investigadas incumplieron los deberes mínimos de diligencia que les eran exigibles en su condición de profesionales. En ambos casos la conducta analizada en este acto sería sancionable en los términos del régimen de protección de la competencia. En segundo lugar, la Delegatura expondrá las consideraciones y elementos de prueba que apoyan la hipótesis de que los agentes investigados –las entidades del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL** y **HELISTAR**– desarrollaron el comportamiento descrito en este acto de manera coordinada y con el propósito de limitar la dinámica de competencia en los procesos de selección analizados para favorecer a **HELISTAR**. En tercer lugar, precisará que,

incluso si la conducta analizada en este acto se hubiera generado sin la participación activa de **HELISTAR** debido a que las entidades del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL** faltaron a sus deberes mínimos de diligencia, se mantendría el carácter anticompetitivo de dicho comportamiento, el cual en ese caso sería imputable a las entidades contratantes del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL**. Por último, la Delegatura presentará los elementos de juicio que acreditarían que el comportamiento analizado en este acto corresponde a una conducta sistemática de carácter continuado.

12.3.1. La conducta analizada pudo generarse por un comportamiento coordinado de los agentes investigados o debido a que las entidades contratantes faltaron a sus deberes de diligencia

La Delegatura presentó el material probatorio que indicaría que durante aproximadamente una década **ECOPETROL**, **OCENSA** y **CENIT** habrían direccionado los procesos de selección analizados en beneficio de **HELISTAR**, de manera que este agente resultó adjudicatario de todos los contratos derivados de los procesos en cuestión sin enfrentar presiones competitivas. Ese favorecimiento habría tenido lugar porque las entidades contratantes del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL** habrían establecido unos criterios de selección y adoptado unas decisiones idóneas para limitar de manera sustancial la libre participación de otros proponentes en los procesos de selección. Además, el direccionamiento se habría materializado porque la conducta generó efectivamente esa limitación.

El aspecto que ahora se debe resaltar es que el direccionamiento de los procesos de selección investigados a favor de **HELISTAR** pudo obedecer a una de dos circunstancias. En primer lugar, esa situación se pudo generar porque **HELISTAR** habría ejercido una determinada influencia en las entidades del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL** para efectos de que fijaran los criterios y adoptaran las decisiones que permitieron que el contratista siempre obtuviera la adjudicación de los contratos sin enfrentar presiones competitivas. En este caso el comportamiento anticompetitivo se habría materializado por la participación activa y coordinada de **ECOPETROL**, **OCENSA**, **CENIT** y **HELISTAR**. En segundo lugar, la conducta también pudo obedecer a que las entidades del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL**, de manera independiente y sin el ejercicio de alguna influencia por parte de **HELISTAR**, habrían incumplido los deberes mínimos de diligencia que les eran exigibles en su condición de profesionales al diseñar y ejecutar los procesos de selección que se han considerado en este acto. En este caso la limitación a la dinámica de la competencia se habría generado exclusivamente por el comportamiento de **ECOPETROL**, **OCENSA** y **CENIT**, de manera que **HELISTAR** simplemente habría participado en los procesos de selección atendiendo las condiciones que habrían impuesto las entidades contratantes.

En ambos casos se habría desarrollado un comportamiento que resultó idóneo para limitar la libre competencia en el marco de los procesos de selección analizados y que, de hecho, generó efectivamente ese resultado ilegal. En consecuencia, en ambos casos se habría configurado una infracción a la prohibición general establecida en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959. La diferencia se encontraría en los agentes que participaron activamente en el desarrollo del comportamiento ilegal y la forma en que específicamente lo realizaron. Estos aspectos, por supuesto, serán materia de la investigación formal que se inicia mediante este acto administrativo.

12.3.2. La conducta analizada se habría generado por un comportamiento intencional y coordinado entre ECOPETROL, OCENSA, CENIT y HELISTAR

En concepto de la Delegatura, existen elementos de prueba que, de manera razonable, permiten concluir que el direccionamiento de los procesos de selección analizados habría ocurrido porque **HELISTAR** habría ejercido una determinada influencia en las entidades del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL** para efectos de que fijaran los criterios y adoptaran las decisiones que permitieron que siempre obtuviera la adjudicación de los contratos sin enfrentar presiones competitivas. Por lo tanto, la conducta anticompetitiva se habría materializado por la participación activa y coordinada de las personas jurídicas investigadas en esta actuación.

Para sustentar esta conclusión, es importante realizar algunas consideraciones sobre la prueba indiciaria.

La configuración de los indicios

De conformidad con el artículo 165 del Código General del Proceso (en adelante CGP), los indicios son medios de prueba útiles para la formación del convencimiento en los procesos judiciales y administrativos. Concretamente, la Corte Suprema de Justicia ha establecido que los indicios son útiles para efectos de llegar a conclusiones sobre aspectos fácticos en aquellos casos en que, por las características, modalidades, cautela de los participantes de la conducta[182] y circunstancias, se imposibilita probar la conducta de forma directa.

En línea con lo anterior, la Corte Constitucional indicó que los indicios se estructuran de la siguiente manera:

> "*(i) Los hechos indicadores, o indicantes: son los hechos conocidos: los rastros o huellas que se dejan al actuar, la motivación previa, etc., son las partes circunstanciales de un suceso, el cual debe estar debidamente probado en el proceso; (ii) una regla de experiencia, de la técnica o de la lógica, es el instrumento que se utiliza para la elaboración del razonamiento; (iii) una inferencia mental: el razonamiento, la operación mental, el juicio lógico crítico que hace el juzgador; la relación de causalidad entre el hecho indicador y el hecho desconocido que se pretende probar y (iv) el hecho que aparece indicado, esto es, el resultado de esa operación mental*"[183].

Así, la prueba indiciaria es una construcción lógica mediante la cual, a partir de un hecho conocido, que debe estar debidamente acreditado en el proceso (hecho indicador), se induce la existencia de un hecho desconocido (hecho indicado) que debe tener alguna significación probatoria respecto del hecho indicador en la medida en que exista alguna conexión lógica entre ellos[184].

De conformidad con los artículos 176 y 242 del CGP, la prueba indiciaria debe valorarse en conjunto con los demás elementos probatorios y con las reglas de la sana crítica, esto es, los dictados de la lógica, las máximas de la experiencia y las reglas de la ciencia. Adicionalmente, la Corte Suprema de Justicia señaló que las máximas de la experiencia son "*aquellos dictámenes hipotéticos de carácter general originados en el saber empírico, a partir de situaciones concretas, pero que, desligándose de éstas, adquieren validez en nuevas circunstancias o, lo que es lo mismo, aquellas máximas nacidas de la observación de la realidad que atañe al ser humano y que sirve de herramienta para valorar el material probatorio de todo juicio*"[185].

Por lo tanto, como se pasará a explicar, el indicio representa un medio de prueba esencial en un escenario de prácticas restrictivas de la competencia para establecer la verdad en aquellos casos en los que resulta difícil o imposible obtener pruebas directas.

La utilidad de los indicios para establecer conclusiones fácticas en el marco del régimen de protección de la competencia

La doctrina de esta Superintendencia ha señalado que los indicios son medios útiles, pertinentes y conducentes para probar la ocurrencia de conductas relacionadas con el régimen de competencia. Al respecto, ha reiterado lo siguiente:

> "***[L]os indicios no solo son un medio de prueba absolutamente idóneo para probar conductas anticompetitivas*** *y otros hechos en el derecho colombiano, sino que además* ***son el medio probatorio más idóneo en el derecho de la competencia****. Las prácticas restrictivas de la competencia, como la presente, pueden ser probadas y de hecho son probadas por medio de indicios que lleven al absoluto convencimiento de que la conducta existió*"[186] (Subraya y negrilla fuera de texto).

Esta posición también ha sido validada por la jurisprudencia. Por ejemplo, el Consejo de Estado ha indicado que:

> "*(…) En la mayoría de casos las autoridades no cuentan con una prueba directa que les permita demostrar de manera plena el presunto acuerdo anticompetitivo.*
>
> *En efecto, en reiteradas oportunidades, la autoridad administrativa se ve forzada a demostrar la existencia de los acuerdos anticompetitivos por medio de indicios y pruebas, que sumadas*

---

[182] Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia de 1 julio 30 de 2008. Rad. 1998-0363-01 M.P. William Namén Vargas .y Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia de julio 30 de 2008. Rad. 1998-0363-01.
[183] Corte Constitucional. Sentencia 21 de marzo de 2023. Rad. T-8.676.333. M.P. Natalia Ángel Cabo.
[184] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia de junio 30 de 2011. Rad. 1997-04001-01 (19836) Danilo Rojas Betancourth
[185] Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia de junio 24 de 2021. STC7617-2021.
[186] Superintendencia de Industria y Comerio. Resolución 68972 de 2013

permiten determinar que varias compañías son partícipes de un acuerdo restrictivo de lacompetencia en (…)"[187].

Lo anterior, sumado al hecho de que los agentes del mercado buscan la forma de ocultar y no dejar rastros de las conductas anticompetitivas, dificulta la obtención de material probatorio directo. Esta situación ha sido reconocida por esta Superintendencia [188] y por las distintas autoridades jurisdiccionales, incluso por organizaciones internacionales como la **ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS** (**OCDE**) y autoridades de competencia de otros países[189], las cuales han indicado que cada vez es más difícil determinar los comportamientos contrarios a la libre competencia por parte de las autoridades[190], por lo que la construcción probatoria de la responsabilidad administrativa debe ser realizada a partir de medios distintos de la prueba directa, es decir, prueba indirecta o indiciaria, que es un medio de prueba completamente idóneo para determinar la existencia de conductas anticompetitivas.

En efecto, el referido organismo de cooperación ha señalado que "*la evaluación de la evidencia de tipo circunstancial debe realizarse de manera holística, es decir, por medio de la evaluación conjunta o acumulativa de todas las pruebas, en vez de considerar que cada evidencia de manera independiente soporta de manera inequívoca la hipótesis de acuerdo*"[191].

Es así como los indicios son un medio de prueba eficiente para la demostración de la existencia de una conducta aun cuando no obre una prueba directa de su acontecimiento. De esta forma, de acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina de esta Superintendencia, la dificultad probatoria en las investigaciones sobre prácticas restrictivas de la competencia se debe principalmente a la complejidad para obtener medios directos de prueba. Así, los indicios se presentan como el método más adecuado para determinar la ocurrencia de infracciones a este régimen[192].

Elementos que permiten desarrollar una construcción indiciaria que acreditaría que el comportamiento anticompetitivo investigado habría sido realizado de manera coordinada e intencional por todas las personas jurídicas investigadas

De conformidad con lo expuesto en este acto administrativo, existen una serie de circunstancias claramente demostradas que, valoradas en conjunto y de conformidad con las reglas de la sana crítica, indicarían razonablemente que el direccionamiento de los procesos de selección analizados habría ocurrido porque **HELISTAR** habría ejercido una determinada influencia en las sociedades contratantes del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL** para efectos de que fijaran los criterios y adoptaran las decisiones que permitieron que siempre obtuviera la adjudicación de los contratos sin enfrentar presiones competitivas. Al respecto es necesario, resaltar que:

---

[187] C.E., Sec. Quinta, Sent. 2018-00291, junio 14/2018. C.P. Alberto Yepes Barreiro

[188] Res. 82510/2020, SIC; Res. 12992/2019, SIC

[189] "(…) *La existencia de un acuerdo o práctica concertada entre agentes económicos puede ser acreditada tanto por prueba directa como indirecta. E incluso, sólo por prueba indirecta. En efecto, en la mayoría de los casos, la existencia de acuerdos o prácticas concertadas deben inferirse de ciertas coincidencias y de indicios que, considerados en su conjunto, pueden constituir, a falta de una explicación coherente, la prueba de una infracción a las normas de competencia*" Tribunal De Defensa de la Libre Competencia, FNE contra Isapre ING S.A. y otros, Sentencia N° 57, Rol C-77-05, de 12 de julio de 2007, C. 5° del voto de minoría. "(…)*Tribunal de Defensa de la Competencia ha declarado en sentencia de 6 de marzo de 2000, que "el derecho de la presunción de inocencia no se opone a que la convicción judicial pueda formarse sobre la base de una prueba indiciaria; pero para que esta prueba pueda desvirtuar dicha presunción debe satisfacer las siguientes exigencias constitucionales: los indicios han de estar plenamente probados – no puede tratarse de meras sospechas- y se debe explicar el razonamiento en virtud del cual, partiendo de los indicios probados, ha llegado a la conclusión de que el imputado realizó la conducta infractora; …hay que resaltar – continúa la sentencia indicada- que* estas tienen una mayor operatividad en el campo de defensa de la competencia, pues difícilmente los autores de actos colusorios dejarán huella documental de su conducta restrictiva o prohibida, que únicamente podrá extraerse de indicios o presunciones*. El negar validez a estas pruebas indirectas conduciría casi a la absoluta impunidad de actos derivados de acuerdos o conciertos para restringir el libre funcionamiento de la oferta y la demanda". Los criterios expresados son igualmente recogidos en la STS de 26 de abril de 2005, también relativa a una resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia*" Resolución (Expediente 612/06, Aceites 2). En Madrid, 21 de junio de 2007. Disponible en: www.tdcompetencia.es, consultado el 22 de junio de 2021.

[190] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). "*SERIAL OFFENDERS: A DISCUSSION ON WHY SOME INDUSTRIES SEEM PRONE TO ENDEMIC COLLUSION*." 2015. Disponible en: http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/GF(2015)4&docLanguage=En y en http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/GF(2015)13/FINAL&doclanguage=en consultado el 22 de junio de 2021.

[191] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Prosecuting Cartels Without Direct Evidence, 2006. Pág. 18. Disponible en: http://www.oecd.org/competition/cartels/38704302.pdf

[192] C.E., Sec. Quinta, Sent. 2010-00305, jun. 21/2018, M.P. Alberto Yepes Barreiro (cartel cementos).

(**i**) La conducta descrita se habría presentado en los procesos adelantados desde el 2011 al 2023 para contratar el servicio aéreo helicoportado de transporte de personal y carga.

(**ii**) De manera sistemática **ECOPETROL**, **OCENSA** y **CENIT** habrían iniciado algunos de los procesos de selección objeto de análisis, con tiempo suficiente, los habrían adelantado y, finalmente, los habrían cancelado por circunstancias que se sabían desde el principio.

(**iii**) La ausencia de justificación para los criterios de selección analizados que limitaron la concurrencia de proponentes y la insistencia en su aplicación a pesar de las objeciones de los agentes afectados y la admisión de las empresas del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL** acerca del carácter restrictivo de la competencia de esos criterios.

En adición de lo expuesto, los elementos expuestos deben ser valorados sobre la base de una máxima de la experiencia que puede describirse en la forma que se pasa a presentar. Esa descripción parte de identificar los agentes que participaron en la dinámica.

De un lado, se encuentran unas sociedades que adelantan de manera constante procesos de selección de cuantía significativa para obtener un servicio fundamental para su operación. Del otro, un contratista que de manera permanente ha logrado obtener las adjudicaciones de los contratos sin enfrentar presiones competitivas debido a los criterios y decisiones adoptados por las sociedades contratantes. La máxima de la experiencia en cuestión puede expresarse de la siguiente forma: si sociedades contratantes de las calidades descritas establecen de manera sistemática procesos de selección con unas condiciones que impiden la participación de otros oferentes y determinan la adjudicación de los contratos al mismo contratista, y si además adoptan decisiones que de manera reiterada y siguiendo el mismo método permiten consolidar el direccionamiento a favor del contratista en cuestión, es razonable concluir que las sociedades contratantes están respondiendo a alguna influencia que el contratista beneficiado ha logrado generar en ellas. Esa influencia explicaría razonablemente que las sociedades contratantes renunciaran a que el proceso cumpliera el propósito de promover la mejor oferta disponible en el mercado y, en cambio, solo sirviera para beneficiar al proponente favorecido.

Atendiendo lo expuesto en este aparte, la Delegatura formulará una imputación principal consistente en que las sociedades contratantes del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL** y **HELISTAR** desarrollaron el comportamiento descrito en este acto de manera coordinada y con el propósito de limitar la dinámica de competencia en los procesos de selección analizados para favorecer a **HELISTAR**. Esta imputación, por consiguiente, se formulará respecto de todas las personas jurídicas investigadas.

12.3.2. La conducta analizada mantendría su carácter anticompetitivo si hubiera ocurrido porque ECOPETROL, OCENSA y CENIT incumplieron sus deberes de diligencia y cuidado sin la participación activa y coordinada con HELISTAR

En el curso de la investigación es posible que no se acredite –con el nivel necesario de conformidad con el estándar de prueba exigible en esta actuación– que la conducta analizada obedeció a un comportamiento intencional y coordinado por parte de las personas jurídicas investigadas. En ese caso la conclusión que surgiría es que la conducta se habría generado porque las sociedades del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL**, de manera independiente y sin el ejercicio de alguna influencia por parte de **HELISTAR**, habrían establecido algunos criterios y habían adoptado decisiones que habrían resultado idóneas para impedir la concurrencia de proponentes en esos procesos y, de hecho, habrían generado efectivamente que **HELISTAR** resultara siempre adjudicataria de los contratos correspondientes sin enfrentar presiones competitivas.

En este caso la limitación a la dinámica de la competencia se habría generado exclusivamente por el comportamiento de **ECOPETROL**, **OCENSA** y **CENIT**, pues **HELISTAR** habría participado en los procesos de selección porque tendría la capacidad de cumplir las condiciones analizadas a lo largo de este acto administrativo que habrían impuesto las sociedades contratantes.

Al respecto, es importante resaltar que el régimen de protección de la competencia prohíbe la realización de cualquier tipo de comportamiento que sea idóneo para limitar la libre competencia. Así lo establece expresamente el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, que contiene la prohibición general sobre la cual está estructurado el sistema de prohibiciones de ese subsistema normativo. Por lo tanto, el comportamiento de **ECOPETROL**, **OCENSA** y **CENIT** habría resultado idóneo para afectar la dinámica de competencia en los procesos de selección analizados y, además, en la práctica habría

generado ese efecto. En este caso, por supuesto, la conducta vincularía exclusivamente a esas sociedades del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL**.

Con fundamento en lo anterior, la Delegatura formulará una imputación subsidiaria consistente en que las sociedades del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL** habrían realizado una conducta idónea para limitar la dinámica de competencia en los procesos de selección investigados debido a los criterios que fijaron y las decisiones que adoptaron. Esta imputación, entonces, se formulará únicamente respecto de **ECOPETROL**, **OCENSA** y **CENIT**.

12.3.3. El comportamiento analizado corresponde a una conducta sistemática de carácter continuado

Ahora bien, resulta de especial relevancia indicar que las conductas anticompetitivas objeto de análisis se presentaron en un conjunto de procesos que tuvieron ocurrencia entre los años 2011 y 2023.

Es preciso anotar que cuando existe una conducta anticompetitiva ejecutada con carácter continuado, como ocurrió en este caso, no se presenta la consumación en un único momento, sino que se observa un desarrollo a través de varios actos sucesivos en el tiempo. Por ende, al tratarse de una conducta continuada de ejecución sucesiva, esta no puede fraccionarse en hechos aislados[193]. En estos supuestos, la Superintendencia ha establecido que, cuando las conductas se enmarcan en varios procesos de selección, el mercado afectado se convierte en la suma de procesos antes que en una determinación aislada de procesos y de conductas[194].

Al respecto, el Consejo de Estado ha establecido que las conductas continuadas son aquellas que se extienden y se desarrollan a través de actos sucesivos durante un tiempo determinado[195], las cuales suponen pluralidad de acciones u omisiones, una unidad de intención y la identidad de los elementos sancionables descritos en la ley[196]. En esa medida, la Superintendencia ha señalado que las conductas continuadas deben cumplir con tres elementos[197]:

(**i**) En cuanto a la pluralidad de acciones u omisiones, la entidad ha señalado que se configura mediante un conjunto de actividades a través de las cuales se ejecuta y se concreta la conducta anticompetitiva.

(**ii**) La unidad de intención se refiere a que todas las acciones emprendidas por los infractores, independientemente de la etapa del proceso, están dirigidas a eliminar la rivalidad.

(**iii**) Respecto a la identidad de los elementos sancionables, se enfatiza que todas las conductas, que contienen los elementos mencionados, representan una restricción a la libre competencia económica. Esto se establece específicamente en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

Así, de acuerdo con lo expuesto a lo largo de la presente resolución de apertura, la Delegatura concluye que la conducta investigada tuvo un carácter continuado porque se desarrolló mediante diferentes comportamientos sucesivos en el marco de los procesos de selección investigados, adelantados desde el 2011 hasta el 2023. Por lo anterior, en el presente caso los mercados afectados por la práctica anticompetitiva desplegada son, al menos, cuatro, que corresponden a los procesos de selección objeto de investigación.

13. Imputación Jurídica

Con fundamento en todo lo expuesto a lo largo del presente acto administrativo, en este acápite la Delegatura expondrá: (**13.1.**) el contenido de la prohibición general prevista en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959; así como la idoneidad de la conducta de los investigados para configurar una violación

---

[193] Res. 42534/2020. SIC.

[194] Res. 30415/2021. SIC.

[195] "*Corresponde a la Sala, en primer término, determinar si la conducta desarrollada por los demandantes, que dio lugar al inicio de la actuación administrativa desarrollada por la Superintendencia y que culminó con la expedición de las Resoluciones enjuiciadas, se cataloga como 'Instantánea', es decir, cuya ejecución se establece en un solo momento, o si, por el contrario, es de carácter 'Continuado o Permanente', lo que significa que el comportamiento dañino o contrario a derecho se prolonga en el tiempo y en el espacio, extendiendo por el mismo periodo la comisión de la falta respectiva* (…)". (Subraya y negrilla fuera del texto original) C.E., S. de lo Contencioso Administrativo, Sec. Primera, Sent. 2013-00254, nov. 13/2014, M.P. María Elizabeth García González.

[196] C.E., S. de lo Contencioso Administrativo, Sec. Primera, Sent. 25000-23-27-000-11935-01-9384 de, jul 2/1999, C.P. Daniel Manrique Guzmán

[197] C.E., S. de lo Contencioso, Sent. jul. 2/1999 M.P. Daniel Manrique Guzmán. C.E., Sec. Cuarta, Sent. 15106 sept. 4/2008. M.P. Héctor J. Romero Díaz.

a la prohibición general prevista en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959; y (**13.2.**) la imputación concreta de los agentes de mercado investigados y de las personas vinculadas con estos agentes.

13.1. Sobre la práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia, prevista en el artículo 1 de la ley 155 de 1959

El artículo 1 de la Ley 155 de 1959 establece:

> "***Artículo 1.*** *Quedan prohibidos los acuerdos o convenios (sic) 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 limitar la libre competencia y a mantener o determinar precios inequitativos*". (Subrayado propio).

Esta Superintendencia[198] y la Corte Constitucional en sentencia C-032 de 2017, en la que declaró la exequibilidad del artículo 1 de la Ley 155 de 1959, han identificado que dicha norma contiene tres conductas o prohibiciones independientes: **(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 económica, y, **(iii)** la prohibición de toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a mantener o determinar precios inequitativos.

Para el caso concreto, esta Delegatura se referirá a la segunda conducta, esto es, la prohibición de toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia. Sobre este punto, esta Superintendencia ha señalado en diferentes oportunidades que se trata de una prohibición general a partir de la cual quedan proscritas todas aquellas prácticas restrictivas de la competencia que, aun cuando no estén descritas de forma expresa y específica dentro del régimen de protección de la libre competencia económica, merecen ser objeto de investigación y sanción, siempre que puedan ser idóneas para afectar la libre competencia en los mercados.

En relación con el contenido concreto de esa prohibición es relevante anotar que, tal y como lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia C-032 de 2017, la regla en cuestión debe "*ser leída, interpretada y aplicada, en relación con el subsistema normativo al que pertenece*", constituido por el régimen general de la libre competencia económica aplicable a todos los sectores y todas las actividades económicas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de la Ley 1340 de 2009 y, además, por las reglas que rigen la competencia en cada mercado específico.

En este caso, la prohibición general debe ser interpretada según el régimen de la libre competencia y los principios de la contratación pública. La Superintendencia ha indicado que cuando la libre competencia se afecta en procesos de contratación con el Estado "*también se afectan valores como la selección objetiva, la eficiencia y eficacia del uso de los recursos públicos para el cumplimiento de los fines estatales y la confianza misma que los administrados tienen en la administración*"[199]. Así las cosas, quedan claros dos puntos específicos: (**a**) que las conductas anticompetitivas en procesos de contratación pública pueden ser sancionadas conforme lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959; y **(b**) que esta norma prohíbe también los comportamientos que afecten los principios de la contratación pública que gobiernan la competencia entre los participantes en los diferentes procesos de selección con el Estado, aún cuando no lo establezca expresamente.

De este modo, en lo que respecta a los procesos de selección del servicio de transporte de personal y carga en helicópteros tanto la actuación de **ECOPETROL**, **CENIT** y **OCENSA** como la competencia entre los participantes en estos procesos de selección[200] debía regirse por los principios de la contratación estatal de selección objetiva, transparencia, economía y responsabilidad, de conformidad con lo establecido por el artículo 76 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 6 de la Ley 1118 de 2006, en los términos bajo los cuales la Corte Constitucional declaró su exequibilidad, tal y como se explicó en el numeral **10.2**. De manera que para la determinación de la idoneidad de la conducta que habrían adelantado las sociedades de economía mixta investigadas, esto es, **ECOPETROL**, **CENIT** y **OCENSA** para presuntamente favorecer a **HELISTAR** en diferentes procesos de selección, como primera medida, se debe analizar el contenido de los principios de transparencia y selección objetiva.

---

[198] Entre muchas otras: Res. 83037/2014, SIC. "*Por la cual se impone unas sanciones y se adoptan otras decisiones*".
[199] Res. 73079/2019, SIC.
[200] Cfr. Res. 73079/2019, SIC.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, estos principios cuentan con las siguientes prerrogativas:

> "*Como quedó señalado* ***a propósito de la consagración legal del principio de transparencia y del deber de selección objetiva, la Administración está obligada constitucional (art. 13 C.P.) y legalmente (art. 24, 29 y 30 ley 80 de 1993) a garantizar el derecho a la igualdad de los oferentes o competidores****. Por virtud de esta garantía,* ***todos los sujetos interesados en el proceso de licitación han de estar en idénticas condiciones, y gozar de las mismas oportunidades****, lo cual se logra, según la doctrina, cuando concurren los siguientes aspectos: -Las condiciones deben ser las mismas para todos los competidores. -Debe darse preferencia a quien hace las ofertas más ventajosas para la Administración. Dromi, citando a Fiorini y Mata, precisa que el trato igualitario se traduce en una serie de derechos en favor de los oferentes, cuales son: -Consideración de su oferta en competencia con la de los demás concurrentes; -respeto de los plazos establecidos para el desarrollo del procedimiento; -cumplimiento por parte del Estado de las normas positivas que rigen el procedimiento de elección de co - contratante; -inalterabilidad de los pliegos de condiciones; -respeto del secreto de su oferta hasta el acto de apertura de los sobres; -acceso a las actuaciones administrativas en las que se tramita la licitación; - tomar conocimiento de las demás ofertas luego del acto de apertura; -que se le indiquen las deficiencias formales subsanables que pueda contener su oferta; -que se lo invite a participar en la licitación que se promueve ante el fracaso de otra anterior.* ***Como vemos, la referida igualdad exige que, desde el principio del procedimiento de la licitación hasta la adjudicación del contrato, o hasta la formalización de éste, todos los licitadores u oferentes se encuentren en la misma situación, contando con las mismas facilidades y haciendo sus ofertas sobre bases idénticas****.*"[201] (Negrilla propio).

Por lo tanto, las sociedades contratantes y los competidores que participan en los procesos de selección de contratistas deben ceñirse a los principios de transparencia, publicidad, selección objetiva e igualdad. Estos principios son los derroteros tanto para las sociedades contratantes como para los competidores, según las reglas que rigen los distintos procesos de selección. En esta medida, que una sociedad contratante y su personal limiten la pluralidad de proponentes favoreciendo a un oferente resulta ser un comportamiento idóneo para afectar el régimen de protección de la competencia.

Estas distorsiones tienen, además, la idoneidad para afectar el principio de selección objetiva, que supone elegir la mejor oferta sobre la base de criterios, condiciones o términos imparciales y verificables. En consecuencia, lo que se desprende del desconocimiento de estos principios es la negación misma de los fundamentos de la libre competencia en la contratación estatal[202].

Concretamente, las actuaciones evidenciadas por la Delegatura habrían resultado idóneas para afectar el régimen de protección de la competencia en los procesos de contratación del servicio aéreo helicoportado adelantados entre los años 2011 y 2023, por cuanto **ECOPETROL**, **CENIT** y **OCENSA** habrían definido los criterios de selección de antigüedad y disponibilidad de las aeronaves para su correspondiente inspección atendiendo las características técnicas de las aeronaves que **HELISTAR** tenía disponibles o podía adquirir, pues estos requisitos no estarían fundamentados en razones técnicas u operativas y, por el contrario, habrían impedido que se presentara una pluralidad de oferentes en los 6 procesos de selección investigados debido a que las condiciones referidas no atendían la dinámica del mercado. Así las cosas, **ECOPETROL**, **CENIT** y **OCENSA** habrían favorecido a **HELISTAR** para que resultara adjudicataria y/o habrían limitado la participación de otros proponentes, lo cual se traduciría en una continua y sistemática transgresión al régimen de protección de la competencia por parte de dichos agentes.

Con base en lo expuesto y teniendo en cuenta las circunstancias fácticas establecidas en el presente acto administrativo, para la Delegatura se hace necesario plantear una imputación principal y una subsidiaria. La imputación principal parte de la base de que **HELISTAR** habría ejercido determinada influencia en **ECOPETROL**, **CENIT** y **OCENSA** para direccionar los procesos de selección del servicio de transporte de personal y carga en helicópteros adelantados desde el año 2011 al 2023. Esta conducta se habría materializado con la participación activa y coordinada de las personas jurídicas investigadas para fijar criterios de selección y adoptar decisiones que favorecían a **HELISTAR**. Así, este direccionamiento habría limitado la participación de otros proponentes y habría sido idóneo para vulnerar la prohibición general prevista en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

Por su parte, la imputación subsidiaria se plantea en caso de que, durante el curso de la instrucción de la investigación, no se acredite la influencia de **HELISTAR** o su participación coordinada con las

---

[201] C.E., Sec. Tercera, Sent. 2001-12037, julio 19/2001. M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.
[202] Cfr. Res 57366/2021, SIC

sociedades del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL**. En ese caso, para la Delegatura la adopción de criterios de selección y decisiones injustificadas por parte de **ECOPETROL**, **CENIT** y **OCENSA** habrían restringido la libre concurrencia de los agentes del mercado en los procesos de selección del servicio de transporte de personal y carga en helicópteros y, en consecuencia, habrían configurado una violación a la prohibición general prevista en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

Ahora bien, es importante advertir que la formulación de una imputación en este sentido está permitida con fundamento en los principios de la función administrativa, previstos en el artículo 209 de la Constitución Política y 3 del CPACA, en particular los de eficacia, economía y celeridad. Así mismo, esta imputación respetaría las garantías asociadas al debido proceso de los investigados en el marco del derecho administrativo sancionatorio. Esto es así porque los investigados tendrían todas las condiciones para entender con claridad los fundamentos fácticos y jurídicos de esa imputación, así como los elementos necesarios para ejercer adecuadamente su derecho de defensa.

De acuerdo con lo anterior, a continuación se expondrá la imputación concreta de los agentes de mercado investigados y de las personas vinculadas con estos agentes que se han identificado hasta este punto de la presente actuación administrativa.

13.2. Imputación concreta de los investigados

El título V de la Ley 1340 de 2009, dedicado al "*régimen sancionatorio*", establece dos modalidades de responsabilidad diferentes. En primer lugar, en el artículo 25 de la referida Ley se dispone que "*por la violación de cualquiera de las disposiciones sobre protección de la competencia*", la Superintendencia podrá imponer sanciones "*hasta por la suma de 100.000 salarios mínimos mensuales vigentes o, si resulta ser mayor, hasta por el 150% de la utilidad derivada de la conducta por parte del infractor*". En segundo lugar, en el artículo 26 de la citada Ley 1340 de 2009 se establece que "*cualquier persona que colabore, facilite, autorice, ejecute o tolere conductas violatorias de las normas sobre protección de la competencia*" podrá ser sancionada con la imposición de "*multas hasta por el equivalente de dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la imposición de la sanción*".

Así las cosas, es claro que podrá ser sancionada en los términos del artículo 25 de la Ley 1340 de 2009 aquel que viole las disposiciones sobre protección de la competencia, lo que en este caso se traduce en quien viole la prohibición general del artículo 1 de la Ley 155 de 1959 mediante el desarrollo de una práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia. De otra parte, quien colabore, facilite, autorice, ejecute o tolere las conductas restrictivas en cuestión, podrá ser sancionado de conformidad con el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009.

13.2.1. Imputación a ECOPETROL, OCENSA y CENIT

- **Imputación principal**

En el marco de esta actuación administrativa se podría concluir, con el rigor propio de esta etapa, que **ECOPETROL**, **OCENSA** y **CENIT** configuraron una práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia económica al establecer en los procesos de contratación del servicio de transporte y carga en helicópteros los siguientes criterios de selección: **(i)** una antigüedad reducida de las aeronaves, privilegiando aquellas con años de fabricación recientes; y **(ii)** la disponibilidad de los helicópteros en plazos cortos para adelantar su inspección. Los requisitos referidos habrían restringido injustificadamente la participación de oferentes y habrían favorecido a **HELISTAR** en los procesos de selección que adelantaron **ECOPETROL**, **OCENSA** y **CENIT** en el periodo comprendido entre los años 2011 y 2023. Además, **ECOPETROL**, **OCENSA** y **CENIT** habrían tomado decisiones injustificadas que restringían la libre participación de otros agentes interesados en participar en los procesos de selección.

Al respecto, el inciso 2 del artículo 46 del Decreto 2153 de 1992, adicionado por el artículo 2 de la Ley 1340 de 2009, establece lo siguiente:

> "***ARTÍCULO 46. PROHIBICIÓN.*** *En los términos de la Ley 155 de 1959 y del presente Decreto están prohibidas las conductas que afecten la libre competencia en los mercados, las cuales, en los términos del Código Civil, se consideran de objeto ilícito.*
>
> *Las disposiciones sobre protección de la competencia abarcan lo relativo a prácticas comerciales restrictivas, esto es acuerdos, actos y abusos de posición de dominio, y el régimen de integraciones empresariales.* ***Lo dispuesto en las normas sobre protección de***

la competencia se aplicará respecto de todo aquel que desarrolle una actividad económica o afecte o pueda afectar ese desarrollo*, independientemente de su forma o naturaleza jurídica y en relación con las conductas que tengan o puedan tener efectos total o parcialmente en los mercados nacionales, cualquiera sea la actividad o sector económico*". (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Así las cosas, **ECOPETROL**, **OCENSA** y **CENIT** debían ceñirse a los principios de la contratación estatal para estructurar los mecanismos de elección del servicio helicoportado que adelantaron entre los años 2011 y 2023, en los términos expuestos en el presente acto administrativo. Sin embargo, de forma coordinada con **HELISTAR**, habrían decidido fijar los criterios de selección referidos con fundamento en razones presuntamente subjetivas y desconociendo los principios de transparencia, igualdad y selección objetiva. Adicionalmente, habrían adoptado decisiones que consolidaron las ventajas ilegales que habrían otorgado a **HELISTAR**. De esta forma, habrían ejecutado una práctica, procedimiento o sistema que presuntamente restringió la participación de oferentes y favoreció a **HELISTAR** en los procesos de selección adelantados en el periodo indicado.

Así, el comportamiento de **ECOPETROL**, **OCENSA** y **CENIT** habría configurado una violación a la prohibición general prevista en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, en concordancia con numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009. La práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia económica se habría materializado, al menos, en los siguientes procesos de selección:

Tabla No. 5 – Procesos de selección imputados a ECOPETROL, OCENSA y CENIT por direccionamiento

No.	Procesos de selección imputados	Agentes investigados	Adjudicatario
1	**Proceso de Selección No. 524241 de 2011** Tuvo origen en el proceso de precalificación **No. PRECUG-14011**.	**ECOPETROL**	**HELISTAR**
2	**Proceso de Selección No. 3000007219 del 2015** Tuvo origen en un proceso de precalificación.	**OCENSA**	Cancelado
3	**Proceso de Selección del 2016**	**CENIT**	**HELISTAR**
4	**Proceso de Selección No. CEN1-20211787 del 2021** Tuvo origen en un proceso de precalificación **No. PREC-577-21**.	**CENIT**	Cancelado
5	**Proceso de Selección No. CEN1-20222652 del 2022**	**CENIT**	Fase 1 **HELISTAR** Fase 2 Cancelado
6	**Proceso de Selección No. DOC816794902 del 2023**	**ECOPETROL**	Cancelado

- **Imputación subsidiaria**

En el marco de esta actuación administrativa se podría concluir, con el rigor propio de esta etapa, que **ECOPETROL**, **OCENSA** y **CENIT** configuraron una práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia económica al establecer criterios de selección y adoptar decisiones que, en los términos anteriormente señalados, habrían restringido injustificadamente la participación de agentes de mercado e impedido la pluralidad de oferentes en los procesos de selección que adelantaron en el periodo comprendido entre los años 2011 y 2023.

Así las cosas, el comportamiento de **ECOPETROL**, **OCENSA** y **CENIT** habría configurado una violación a la prohibición general prevista en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, en concordancia con numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009. La práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia económica se habría materializado los procesos de selección establecidos en la Tabla No. 5 del presente acto administrativo.

13.2.2. Imputación a HELISTAR

Los elementos probatorios recaudados durante la etapa de averiguación preliminar permitirían afirmar que **HELISTAR** habría ejercido una influencia sobre **ECOPETROL**, **OCENSA** y **CENIT** para ser favorecida en los procesos de selección analizados en este acto administrativo. Concretamente, la conducta se habría evidenciado en los criterios de selección y las decisiones de las sociedades del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL** que favorecerían a **HELISTAR**, pues sería el único competidor con las aeronaves que cumplían con las especificaciones establecidas sin fundamentos técnicos suficientes y el único con capacidad para poner a disposición las aeronaves en los tiempos reducidos establecidos en los procesos de selección. Adicionalmente, fue el agente de mercado favorecido por las decisiones de cancelación de los procesos de selección en los que se había logrado promover una efectiva concurrencia de oferentes.

Este comportamiento habría resultado idóneo para vulnerar la libre competencia económica. En este sentido, se habría configurado un escenario artificialmente desigual para los demás agentes del mercado que participaron en los procesos de selección adelantados entre los años 2011 y 2023, en tanto estos no contaron con las distintas prerrogativas otorgadas por **ECOPETROL**, **OCENSA** y **CENIT** en beneficio de **HELISTAR**. Esto habría sido contrario a los principios de transparencia, selección objetiva e igualdad. A su vez, las actuaciones mencionadas habrían vulnerado la libre competencia.

En suma, a **HELISTAR** se le imputará la responsabilidad de que trata el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, por presuntamente haber incurrido en el comportamiento previsto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

13.2.3. En relación con las personas naturales que habrían colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado las conductas anticompetitivas descritas en este acto administrativo

a. MILTON CABEZA PEÑARANDA

De conformidad con el material probatorio expuesto en este acto administrativo, se podría afirmar que **MILTON CABEZA PEÑARANDA** (apoderado general de **HELISTAR**) habría participado en la ejecución del esquema presuntamente anticompetitivo. Concretamente, la conducta de **MILTON CABEZA PEÑARANDA** se habría evidenciado en relación con el direccionamiento de los procesos de contratación del servicio helicoportado por parte de **ECOPETROL, OCENSA** y **CENIT**, con el objeto de que **HELISTAR** obtuviera un trato privilegiado.

La Delegatura habría evidenciado que **MILTON CABEZA PEÑARANDA** (apoderado general de **HELISTAR**) presuntamente: **(i)** gestionó la adquisición de aeronaves para que **HELISTAR** cumpliera con los criterios de selección predeterminados que le habrían otorgado una posición más favorable respecto de los demás agentes interesados en la precalificación y en el proceso de selección No. PRECUG-14011 adelantados por **ECOPETROL** en el año 2011. Es importante indicar que, como apoderado general de **HELISTAR**, se encargó de suscribir el contrato de prestación del servicio una vez **HELISTAR** resultó adjudicataria en el proceso de selección del año 2011[203]; **(ii)** participó en nombre de **HELISTAR** en la audiencia aclaratoria del Concurso Abierto adelantado por **CENIT** en el año 2016[204] y **(iii)** participó en calidad de vicepresidente de **HELISTAR** en la audiencia de aclaración de los términos de referencia del proceso de selección CEN1-20211787 del año 2021[205].

En suma, se imputará 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 la medida en que habría colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado y/o tolerado la conducta restrictiva de la libre competencia económica por la que se investiga a **HELISTAR**, de conformidad el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

b. CARLO EMMANUEL CABRA MARTÍNEZ

De conformidad con el material probatorio expuesto en este acto administrativo, se podría afirmar que **CARLO EMMANUEL CABRA MARTÍNEZ** (representante legal de **HELISTAR** para la época) participó

---

[203] Radicado No. 23-143730-215, archivo 23143730--0021500007 (PRECALIFICACION PRECUG14011-2011 HELISTAR-TOMO1-0F381498 (4)[1312]) del CRG-ELECT del CRG del CR

[204] Radicado No. 23-143730-209, archivo Acta de Audiencia Aclaratoria del CRG-ELECT del CRG del CR. Ruta: CR/ CRG/ CRG-ELECT/ 209/ 23143730--0020900004 (1.1. AUDIENCIA ACLARATORIA)/ Acta de Audiencia Aclaratoria

[205] Radicado No. 23-143730-047, archivo 2. Acta de Audiencia CEN1-20211787 del CRG-ELECT del CRG del CR. Ruta: CR/ CRG/ CRG-ELECT/ 047/ 23143730--0004700003.zip/ SIC/ 4. SIC Licitación 2021 Cenit/ 2. Acta de Audiencia CEN1-20211787

en la ejecución del esquema presuntamente anticompetitivo. Concretamente, la conducta de **CARLO EMMANUEL CABRA MARTÍNEZ** se habría evidenciado en relación con el direccionamiento de los procesos de contratación del servicio helicoportado por parte de **CENIT** y de **ECOPETROL**, con el objeto de que **HELISTAR** obtuviera un trato privilegiado.

La Delegatura habría evidenciado que **CARLO EMMANUEL CABRA MARTÍNEZ** participó en calidad de representante legal de **HELISTAR** en la audiencia de aclaración de los términos de referencia del proceso de selección CEN1-20211787 del año 2021[206] y se habría encargado de suscribir la oferta que **HELISTAR** presentó en el proceso de selección adelantado por **CENIT** en el año 2022, en el que esta habría resultado favorecida. Así mismo, se habría encargado de suscribir los otrosíes y el contrato de prestación del servicio entre **HELISTAR**, **CENIT** y **ECOPETROL** una vez los procesos de contratación para seleccionar otro operador fueron cancelados de manera presuntamente injustificada.

Así las cosas, se imputará 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 la medida en que habría colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado y/o tolerado la conducta restrictiva de la libre competencia económica por la que se investiga a **HELISTAR**, de conformidad el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

c. NICOLÁS SEBÁSTIAN MURILLO ROZO

De conformidad con el material probatorio expuesto en este acto administrativo, se puede inferir la participación de **NICOLÁS SEBÁSTIAN MURILLO ROZO** (especialista aeronáutico de **CENIT**) dentro de la ejecución del esquema presuntamente anticompetitivo. Concretamente, habría estructurado los términos de referencia del proceso de selección No. CEN1-20222652 adelantado por **CENIT** en el año 2022 y habría contribuido para que los criterios de selección de antigüedad y disponibilidad de las aeronaves para adelantar la inspección favorecieran a **HELISTAR**. En particular, **NICOLÁS SEBÁSTIAN MURILLO ROZO** habría participado en el establecimiento de esos requisitos y habría tratado de soportarlos de manera inadecuada, con lo que se habría restringido la libre competencia.

En consecuencia, como **imputación principal** se le imputará que habría colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado el presunto direccionamiento que se habría realizado en los procesos de selección analizados mediante la participación activa y coordinada de **ECOPETROL**, **OCENSA**, **CENIT** y **HELISTAR**. En caso de que en el marco de esta actuación no se acredite que **HELISTAR** participó en la conducta investigada, como **imputación subsidiaria** se le imputará a **NICOLÁS SEBÁSTIAN MURILLO ROZO** que habría colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado el presunto comportamiento anticompetitivo atribuido a **ECOPETROL**, **OCENSA**, **CENIT** y **HELISTAR**.

En suma, se imputará 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 la medida en que habría colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado las conductas restrictivas de la libre competencia investigadas de conformidad con el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

d. MARÍA ANGÉLICA CUBILLOS BUSTOS

De conformidad con el material probatorio expuesto en este acto administrativo, se puede inferir la participación de **MARÍA ANGÉLICA CUBILLOS BUSTOS** (*Category Manager* de **CENIT** para la época) dentro de la ejecución del esquema presuntamente anticompetitivo. Concretamente, habría contribuido al favorecimiento en beneficio de **HELISTAR** porque participó en **(i)** la estructuración de los términos de referencia en el proceso de selección No. CEN1-20211787 adelantado por **CENIT** en el año 2021 en el sentido de privilegiar las aeronaves más recientes y en **(ii)** la cancelación de ese mecanismo aunque **CENIT** estructuró el criterio de disponibilidad de las aeronaves de manera más flexible. Además, **MARÍA ANGÉLICA CUBILLOS BUSTOS** contribuyó a la estructuración de los términos de referencia del proceso de selección No. CEN1-20222652 adelantado por **CENIT** en el año 2022 para favorecer a **HELISTAR**, en la medida en que desde el estudio de mercado no habría adelantado las gestiones requeridas desde su cargo para garantizar la pluralidad de oferentes y, una vez publicado el mecanismo de selección, tampoco adoptó las gestiones para modificar los criterios que restringían la competencia, esto es, la antigüedad y disponibilidad de las aeronaves.

[206] Radicado No. 23-143730-047, archivo 2. Acta de Audiencia CEN1-20211787 del CRG-ELECT del CRG del CR. Ruta: CR/ CRG/ CRG-ELECT/ 047/ 23143730--0004700003.zip/ SIC/ 4. SIC Licitación 2021 Cenit/ 2. Acta de Audiencia CEN1-20211787

En consecuencia, como **imputación principal** se le imputará que habría colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado el presunto direccionamiento que se habría realizado en los procesos de selección analizados mediante la participación activa y coordinada de **ECOPETROL**, **OCENSA**, **CENIT** y **HELISTAR**. En caso de que en el marco de esta actuación no se acredite que **HELISTAR** participó en la conducta investigada, como **imputación subsidiaria** se le imputará a **MARÍA ANGÉLICA CUBILLOS BUSTOS** que habría colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado el presunto comportamiento anticompetitivo atribuido a **ECOPETROL**, **OCENSA**, **CENIT** y **HELISTAR**.

En suma, se imputará 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 la medida en que habría colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado las conductas restrictivas de la libre competencia investigadas de conformidad con el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

e. JOSÉ FEDERICO ESCOBAR GONZÁLEZ

De conformidad con el material probatorio expuesto en este acto administrativo, se puede inferir la participación de **JOSÉ FEDERICO ESCOBAR GONZÁLEZ** (representante legal para fines de contratación y abastecimiento de bienes y servicio de **CENIT** para la época) dentro de la ejecución del esquema presuntamente anticompetitivo. Concretamente, habría contribuido en la cancelación sin justificación suficiente del mecanismo No. CEN1-20211787 del año 2021, en el cual **CENIT** estructuró el criterio de disponibilidad de las aeronaves de manera más flexible en comparación con los procesos de selección precedentes. Esta decisión habría favorecido a **HELISTAR**. **JOSÉ FEDERICO ESCOBAR GONZÁLEZ** habría fundamentado la cancelación de este mecanismo de elección en un supuesto conflicto de interés sustentado en una situación previsible y que fue informada de manera temprana y en repetidas ocasiones por **HAROLD FABIÁN RAMÍREZ FERNÁNDEZ** (experto aeronáutico de **CENIT**), quién trabajó en **HELISTAR**. De esta manera, injustificadamente habría eliminado los beneficios del criterio de disponibilidad de las aeronaves establecidos en ese proceso de selección.

En consecuencia, como **imputación principal** se le imputará que habría colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado el presunto direccionamiento que se habría realizado en los procesos de selección analizados mediante la participación activa y coordinada de **ECOPETROL**, **OCENSA**, **CENIT** y **HELISTAR**. En caso de que en el marco de esta actuación no se acredite que **HELISTAR** participó en la conducta investigada, como **imputación subsidiaria** se le imputará a **JOSÉ FEDERICO ESCOBAR GONZÁLEZ** que habría colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado el presunto comportamiento anticompetitivo atribuido a **ECOPETROL**, **OCENSA**, **CENIT** y **HELISTAR**.

En suma, se imputará 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 la medida en que habría colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado las conductas restrictivas de la libre competencia investigadas de conformidad con el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

En mérito de lo anterior, el Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia

RESUELVE

ARTÍCULO 1: ABRIR INVESTIGACIÓN Y FORMULAR PLIEGO DE CARGOS contra **EMPRESA COLOMBIANA DE PETRÓLEOS S.A.**, identificada con NIT 899.999.068-1, **CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S.**, identificada con NIT 900.531.210-3, **OLEODUCTO CENTRAL S.A.**, identificada con NIT 800.251.163-0, y **HELISTAR S.A.S.**, identificada con NIT 811.020.344-6, para determinar si incurrieron en una práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia económica de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 155 1959, por presuntamente haber direccionado los procesos de contratación del servicio de transporte de personas y carga en helicópteros que las sociedades del **GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL** adelantaron entre los años 2011 y 2023. Esta conducta será investigada bajo la modalidad de responsabilidad que trata el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009.

ARTÍCULO 2: ABRIR INVESTIGACIÓN y FORMULAR PLIEGO DE CARGOS contra:

2.1. MILTON CABEZA PEÑARANDA, identificado con cédula de ciudadanía No. 88.155.520, apoderado general de **HELISTAR S.A.S.**, para determinar si en el curso de los procesos de

contratación del servicio helicoportado adelantados por la **EMPRESA COLOMBIANA DE PETRÓLEOS S.A.**, **OLEODUCTO CENTRAL S.A.** y **CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S.** en el periodo comprendido entre los años 2011 y 2021, incurrió en las conductas descritas en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, por presuntamente haber colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado y/o tolerado la conducta anticompetitiva imputada mediante el **ARTÍCULO 1** de este acto administrativo.

2.2. CARLO EMMANUEL CABRA MARTÍNEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.396.676, representante legal de **HELISTAR S.A.S.** para la época, para determinar si en el curso de los procesos de contratación del servicio helicoportado adelantados por **CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S.** y **EMPRESA COLOMBIANA DE PETRÓLEOS S.A.** en el periodo comprendido entre los años 2021 y 2022, incurrió en las conductas descritas en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, por presuntamente haber colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado y/o tolerado la conducta anticompetitiva imputada mediante el **ARTÍCULO 1** de este acto administrativo.

2.3. NICOLÁS SEBÁSTIAN MURILLO ROZO, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.013.588.520, especialista aeronáutico de **CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S.**, para determinar si en el curso del proceso de contratación del servicio helicoportado adelantado en el año 2022 por esa compañía incurrió en las conductas descritas en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, por presuntamente haber colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado y/o tolerado la conducta anticompetitiva imputada mediante el **ARTÍCULO 1** de este acto administrativo.

2.4. MARÍA ANGÉLICA CUBILLOS BUSTOS, identificada con cédula de ciudadanía No. 52.057.618, líder senior de abastecimiento de **CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S.**, para determinar si en el curso de los procesos de contratación del servicio helicoportado adelantados por esa compañía en los años 2021 y 2022 incurrió en las conductas descritas en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, por presuntamente haber colaborado, facilitado y/o tolerado la conducta anticompetitiva imputada mediante el **ARTÍCULO 1** de este acto administrativo.

2.5. JOSÉ FEDERICO ESCOBAR GONZÁLEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 15. 349.431, representante legal para fines de contratación y abastecimiento de bienes y servicio de **CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S.** para la época, para determinar si en el curso del proceso de contratación del servicio helicoportado adelantado por esa compañía en el año 2021, incurrió en las conductas descritas en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, por presuntamente haber colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado y/o tolerado la conducta anticompetitiva imputada mediante el **ARTÍCULO 1** de este acto administrativo.

ARTÍCULO 3: ABRIR INVESTIGACIÓN Y FORMULAR PLIEGO DE CARGOS contra **EMPRESA COLOMBIANA DE PETRÓLEOS S.A.**, identificada con NIT 899.999.068-1, **CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S.**, identificada con NIT 900.531.210-3, y **OLEODUCTO CENTRAL S.A.**, identificada con NIT 800.251.163-0, para determinar si, **subsidiariamente** a la imputación contenida en el **ARTÍCULO 1** de este acto administrativo, incurrieron en una práctica, procedimiento o sistema tendiente a limitar la libre competencia económica de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 155 1959, por haber restringido injustificadamente la participación de agentes de mercado en los procesos de contratación del servicio de transporte de personas y carga en helicópteros que adelantaron entre los años 2011 y 2023.

ARTÍCULO 4: ABRIR INVESTIGACIÓN y FORMULAR PLIEGO DE CARGOS contra:

4.1. NICOLÁS SEBÁSTIAN MURILLO ROZO, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.013.588.520, especialista aeronáutico de **CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S.**, para determinar si, **subsidiariamente** a la imputación contenida en el **ARTÍCULO 2.4** de este acto administrativo, en el curso del proceso de contratación del servicio helicoportado adelantado por esa compañía en el año 2022, incurrió en las conductas descritas en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, por presuntamente haber colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado y/o tolerado la conducta anticompetitiva imputada mediante el **ARTÍCULO 3** de este acto administrativo.

4.2. MARÍA ANGÉLICA CUBILLOS BUSTOS, identificada con cédula de ciudadanía No. 52.057.618, líder senior de abastecimiento de **CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S.**, para determinar si, **subsidiariamente** a la imputación contenida en el **ARTÍCULO 2.5** de este acto administrativo, en el curso de los procesos de contratación del servicio helicoportado adelantados por esa compañía en los años 2021 y 2022, incurrió en las conductas descritas en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, por presuntamente haber colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado y/o tolerado la conducta anticompetitiva imputada mediante el **ARTÍCULO 3** de este acto administrativo.

4.3. JOSÉ FEDERICO ESCOBAR GONZÁLEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 15.349.431, representante legal para fines de contratación y abastecimiento de bienes y servicio de **CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S.** para la época, para determinar si, **subsidiariamente** a la imputación contenida en el **ARTÍCULO 2.6** de este acto administrativo, en el curso del proceso de contratación del servicio helicoportado adelantado por esa compañía en el año 2021, incurrió en las conductas descritas en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, por presuntamente haber colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado y/o tolerado la conducta anticompetitiva imputada mediante el **ARTÍCULO 3** de este acto administrativo.

ARTÍCULO 5: NOTIFICAR personalmente el contenido de la presente resolución a las personas relacionadas en los **ARTÍCULOS 1**, **2**, **3** y **4** de este acto administrativo para que dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a dicha notificación lleven a cabo los actos procesales previstos en el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 155 del Decreto 19 de 2012, en cuanto a la solicitud o aporte de las pruebas que pretendan hacer valer, ofrecer las garantías suficientes de que se suspenderá o modificará la conducta por la cual se les investiga y/o presentar descargos frente a la apertura de investigación y formulación de pliego de cargos.

PARÁGRAFO: En caso de no ser posible la notificación personal al cabo de los cinco (5) días de la remisión de la comunicación correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 158 del Decreto 19 de 2012, la notificación se llevará a cabo por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo.

ARTÍCULO 6: ORDENAR la publicación de las versión pública de la presente resolución de apertura de investigación y formulación de pliego de cargos en la página web de la Superintendencia de Industria y Comercio, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 156 y 157 del Decreto 19 de 2012, con el fin de que dentro de los quince (15) días hábiles posteriores a la fecha de publicación intervengan los competidores, consumidores o, en general, aquel que acredite un interés directo e individual en la investigación, aportando las consideraciones y pruebas que pretenda hacer valer.

ARTÍCULO 7: ORDENAR a las personas jurídicas y naturales investigadas que, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación del presente acto administrativo, en cumplimiento del artículo 17 de la Ley 1340 de 2009, modificado por artículo 156 el Decreto 19 de 2012, realicen la publicación del siguiente texto en un diario de amplia circulación regional o nacional:

> "*Se informa que la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante Resolución No. 20884 de 2024, ordenó la apertura de una investigación y formuló pliego de cargos. En este acto administrativo, la Delegatura optó por formular una imputación principal y una imputación subsidiaria así:*
>
> *Por un lado,* ***la imputación principal*** *se formuló en contra de* ***EMPRESA COLOMBIANA DE PETRÓLEOS S.A.*** *identificada con NIT 899.999.068-1,* ***CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S.*** *identificada con NIT 900.531.210-3,* ***OLEODUCTO CENTRAL S.A.*** *identificada con NIT 800.251.163-0 y* ***HELISTAR S.A.S.*** *identificada con NIT 811.020.344-6, por presuntas infracciones al régimen sobre protección de la libre competencia económica, en particular, la prohibición prevista en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 por el presunto direccionamiento de los procesos de contratación del servicio helicoportado adelantados en el periodo comprendido entre los años 2011 y 2023, en la modalidad de responsabilidad dispuesta en el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009.*
>
> *La imputación principal también comprende la formulación de cargos en contra de* ***MILTON CABEZA PEÑARANDA****, identificado con cédula de ciudadanía No.* [redacted]*,* ***CARLO EMMANUEL CABRA MARTÍNEZ****, identificado con cédula de ciudadanía No.* [redacted]*,*

***NICOLÁS SEBÁSTIAN MURILLO ROZO**, identificado con cédula de ciudadanía No. [redacted], **MARÍA ANGÉLICA CUBILLOS BUSTOS**, identificada con cédula de ciudadanía No. [redacted] y **JOSE FEDERICO ESCOBAR GONZÁLES**, identificado con cédula de ciudadanía No. [redacted] por presuntamente 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, debido a que habrían colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado y/o tolerado por acción y/u omisión los hechos o actuaciones constitutivas de las infracciones objeto de investigación, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009.*

*Por el otro lado, **la imputación subsidiaria** se formuló en contra de de **EMPRESA COLOMBIANA DE PETRÓLEOS S.A.** identificada con NIT 899.999.068-1, **CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S.** identificada con NIT 900.531.210-3 y **OLEODUCTO CENTRAL S.A.** identificada con NIT 800.251.163-0, por presuntas infracciones al régimen sobre protección de la libre competencia económica, en particular, la prohibición prevista en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 por su comportamiento en los procesos de contratación del servicio helicoportado adelantados en el periodo comprendido entre los años 2011 y 2023, en la modalidad de responsabilidad dispuesta en el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009.*

*La imputación subsidiaria también comprende la formulación de cargos en contra de **NICOLÁS SEBÁSTIAN MURILLO ROZO**, identificado con cédula de ciudadanía No. [redacted], **MARÍA ANGÉLICA CUBILLOS BUSTOS**, identificada con cédula de ciudadanía No. [redacted] y **JOSE FEDERICO ESCOBAR GONZÁLES**, identificado con cédula de ciudadanía No. [redacted] por presuntamente 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, debido a que habrían colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado y/o tolerado por acción y/u omisión los hechos o actuaciones constitutivas de las infracciones objeto de investigación, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009*"

Por lo tanto, en los términos previstos por el artículo 19 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 157 del Decreto 019 de 2012, los competidores, consumidores o, en general, aquél que acredite un interés directo e individual en la presente investigación, dentro de los quince (15) días hábiles posteriores a la publicación de la apertura de la investigación en la página web de la Superintendencia de Industria y Comercio, podrán intervenir aportando las consideraciones y pruebas que pretenda hacer valer, al expediente radicado con el No. 23-143730, el cual reposa en la Superintendencia de Industria y Comercio".

ARTÍCULO 8. Las actuaciones administrativas sancionatorias en materia de protección de la competencia se adelantarán mediante la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones habilitadas por la Superintendencia. En ese sentido, la consulta del expediente de esta investigación deberá realizarse a través de los medios electrónicos dispuestos por la Superintendencia de Industria y Comercio. Para efectos de obtener las autorizaciones correspondientes, la investigada y demás personas que puedan acceder a la información contenida en el expediente deberán formular la solicitud a los correos electrónicos contactenos@sic.gov.co y grupocolusiones@sic.gov.co. En su solicitud deberán indicar el correo electrónico que utilizarán para acceder al expediente. Las personas que accedan al expediente deberán guardar la reserva de la información y utilizar los documentos contenidos únicamente para el ejercicio de sus derechos en el marco de la actuación administrativa sancionatoria.

ARTÍCULO 9: Contra la decisión contenida en el presente acto administrativo no procede recurso alguno, según lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 1340 de 2009 en concordancia con lo establecido en el artículo 75 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los 26 días del mes de abril de 2024

EL SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA,

FRANCISCO MELO RODRIGUEZ

Firmado digitalmente por FRANCISCO MELO RODRIGUEZ
Fecha: 2024.04.26 16:00:30 -05'00'

FRANCISCO MELO RODRÍGUEZ

Elaboró: María Montejo; Vicky Buelvas; Catalina Castillo y Mercy Agámez
Revisó: Mario Franco; Carlos Bernal y Nicolás Iregüi
Aprobó: Francisco Melo

NOTIFICAR:

ECOPETROL S.A.
NIT 899.999.068-1
Correo electrónico: notificacionesjudicialesecopetrol@ecopetrol.com.co
Dirección de Notificación: Carrera 13 No. 36 - 24 Piso 2, Bogotá D.C.

CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S.A.S.
NIT 900.531.210-3
Correo electrónico: notificacionesjudiciales@cenit-transporte.com
Dirección de Notificación: Calle 113 No. 7-80, Pisos 12 y 13, Bogotá D.C.

OLEODUCTO CENTRAL S.A.
NIT 800.251.163-0
Correo electrónico: notificaciones.judiciales@ocensa.com.co
Dirección de Notificación: Carrera 11 No. 84A-09 Piso 10, Bogotá D.C.

HELISTAR S.A.S.
NIT 811.020.344-6
Correo electrónico: gerencia@helistaraviacion.com
Dirección de Notificación: Calle 26 # 103-08, Entrada 1, Interior 8, Zona Hangares, Bogotá D.C.

MILTON CABEZA PEÑARANDA
C.C. No. [redacted]
Correo electrónico: [redacted]

CARLO EMMANUEL CABRA MARTÍNEZ
C.C. No. [redacted]
Correo electrónico: [redacted]

NICOLÁS SEBÁSTIAN MURILLO ROZO
C.C. No. [redacted]
Correo electrónico: [redacted]

MARÍA ANGÉLICA CUBILLOS BUSTOS
C.C. No. [redacted]
Correo electrónico: [redacted]

JOSÉ FEDERICO ESCOBAR GONZÁLES
C.C. No. [redacted]
Correo electrónico: [redacted]